

ESTE ARTÍCULO PERTENECE AL LIBRO:

Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS: PROPUESTA PARA CHILE



SALVADOR VALDÉS PRIETO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

INTRODUCCIÓN¹

Si bien el financiamiento de las campañas electorales ha sido el tema más abordado en los debates públicos y por la literatura de ciencias políticas, es importante cubrir también los extensos periodos *fuera* de campañas, durante los cuales se realiza la mayor parte de la labor política. Ese es el tema de este trabajo.

La segunda sección presenta el marco conceptual y deduce de inmediato algunas propuestas. La tercera sección describe la situación inicial en cuanto a financiamiento público de partidos por medios legales, y la cuarta sección describe la situación inicial en cuanto a financiamiento público de partidos por medios derechamente ilegales. La quinta sección realiza propuestas para estimular la producción de bienes públicos específicos por parte de los partidos, en particular entrenamiento de candidatos y participación ciudadana. La sexta sección hace una propuesta de financiamiento público equitativo a los partidos de oposición, cualquiera sean ellos, como ocurre en otras democracias.

Lo que queda de esta introducción está dedicado a una precisión metodológica. Nos parece esencial aclarar que, cuando se desea hacer propuestas concretas, es un requisito describir con realismo el sistema político particular que se pretende mejorar y la situación

1. Se agradecen los comentarios de Lucas Sierra y de los participantes en el Seminario Internacional sobre Reforma de los Partidos Políticos en Chile, organizado por CIEPLAN, PNUD, IDEA, Proyectamérica, CEP e Instituto Libertad y Desarrollo, 24-25 de agosto de 2007, Hotel Plaza El Bosque, Santiago de Chile.

financiera en la cual operan los partidos políticos afectados. La ausencia de una apreciación cabal de las restricciones de la situación inicial puede conducir a propuestas con consecuencias opuestas a las deseadas, o que tengan efectividad nula.

Por ejemplo, ante de proponer más regulación estatal, es esencial contar con una descripción realista de la calidad de las instituciones estatales disponibles en el país analizado. En especial, interesa el grado de autonomía respecto del poder político y el grado de profesionalismo de la entidad fiscalizadora y de los jueces encargados de resolver conflictos referidos a partidos políticos y candidatos. En muchos países de América Latina, el gobierno de turno tiene una influencia decisiva sobre el organismo fiscalizador, sobre los jueces y sobre los fiscales del ministerio público, de manera que ellos no pueden ser considerados imparciales entre partidos. En tales contextos, sería un error proponer medidas que incrementen las regulaciones a cargo de los organismos o jueces cuestionados, pues ellas serían aplicadas en forma parcial. En ese caso, las regulaciones propuestas serían capturadas por el oficialismo para perjudicar a los partidos rivales, *reduciendo* la competencia política.

En forma análoga, sería contraproducente adoptar las medidas ya aplicadas por países que poseen un servicio civil desarrollado e imparcial, en países donde las instituciones públicas como los jueces, los fiscales y el organismo fiscalizador, están controlados por el oficialismo o por ciertos partidos.²

También es esencial describir con precisión el grado de independencia partidista y el grado de profesionalismo de las instituciones «de la sociedad civil», es decir, de organismos no gubernamentales (ONG). Si una ONG controlada a distancia por un partido político «revela» a la prensa que un determinado partido rival superó un límite al gasto electoral, el partido acusado entenderá que debe crear su propia ONG, también dirigida a distancia, para poder contraatacar con «revelaciones» comparables que desprestigien al partido atacante. Por esto, las medidas que incrementan el poder de las ONG no serán efectivas si no existen suficientes ONG realmente independientes, que sean reconocidas como tales.

Desde luego, la presencia de aportes extranjeros a una ONG merece una detallada investigación de las afinidades partidistas de esos

2. Para estos efectos, un «servicio civil» es un conjunto de reglas de selección, promoción, remuneración y remoción de funcionarios públicos que privilegia el mérito por sobre la afinidad partidista.

donantes extranjeros. Un país arriesga quedar en manos del control de partidos políticos o gobiernos extranjeros si adopta regulaciones que confieran un poder excesivo a ONG financiadas desde el exterior. Como la realidad de las ONG varía mucho en América Latina —compárese a Uruguay con Venezuela—, las propuestas para entregar un determinado rol a las ONG deberían ser diferentes entre países.³

El trabajo que sigue es una propuesta para Chile, que presupone las restricciones que percibimos operativas en Chile. Esta propuesta no debería ser trasladada a otros países sin un profundo esfuerzo de adaptación. La evaluación que subyace a nuestras propuestas son que el Servicio Electoral y el Ministerio Público son entes imparciales entre partidos, y que su personal es capaz de mantener secretos respecto al oficialismo si la ley se lo exige. Sin embargo, subyacen también las hipótesis de que la judicatura es excesivamente lenta y que el grueso de las ONG chilenas no ha establecido todavía una reputación de imparcialidad en el caso de Chile.

LINEAMIENTOS PARA UN FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son asociaciones privadas que cumplen funciones públicas. Estas funciones públicas giran en torno a la gobernabilidad, es decir, a la capacidad de agregar voluntades en pos de fines comunes. Las funciones públicas son la provisión de gobierno cuando están en el poder, la provisión de legislación cuando están en el Congreso y la provisión de opinión sobre los temas de interés general que represente al electorado. Los medios para cumplir dichos fines incluyen la selección de candidatos y la formación política, entre otros.

El hecho de ser organizaciones privadas y voluntarias distingue a los partidos políticos de la burocracia estatal. El hecho de proveer gobierno desde el poder ejecutivo y desde la legislación, que controlan el monopolio estatal sobre la fuerza física, diferencia a los partidos políticos de los medios de comunicación masivos, de los grupos de

3. Contrariamente a las instituciones estatales, las ONG no pueden ser objeto de normas de servicio civil. El único mecanismo que cumple ese rol es su reputación, pero ella se gana lentamente a través de casos concretos en que se atrevieron a enfrentar a partidos cercanos, y a través de la transparencia respecto a sus fuentes de fondos.

abogacía de fines específicos, de los centros de estudio y de las instituciones académicas.

Según los principios económicos, la naturaleza *pública* de algunas de las funciones cumplidas por los partidos políticos indica inmediatamente que quedarían *subfinanciadas* si sólo existiera financiamiento privado para ellas. Esto se deduce de la definición económica de un bien «público», que es la siguiente: un bien o servicio es «público» si se cumplen dos condiciones: 1) el hecho de ser aportado a un ciudadano no reduce la capacidad de aportarlo a otros ciudadanos; por ejemplo, una buena política de seguridad ciudadana que beneficia a un ciudadano también beneficia a otros sin desproteger al primero; y 2) no es posible excluir de los beneficios del servicio a ciudadanos que *no* contribuyen al financiamiento de la producción del servicio. Por ejemplo, cuando un gobierno aplica una política para la superación de la pobreza, el bien obtenido alcanza también a quienes votaron por la oposición, porque no es posible excluirlos del beneficio.

Con excesiva frecuencia el análisis termina aquí y se procede a la etapa de proponer subsidios específicos. Sin embargo, la experiencia muestra que sí es posible «privatizar» algunas funciones de gobierno y de legislación, en el sentido de utilizar dichas potestades en beneficio o perjuicio particular de algunos grupos o personas, excluyendo a los demás ciudadanos o incluso perjudicándolos. Este desvío de potestades públicas crea servicios de naturaleza «privada», en el sentido de no cumplir alguno de las dos condiciones mencionadas. Por ejemplo, una función regulatoria, la creación de una norma legal o la oportunidad de proponer indicaciones en proyectos de ley, puede ser intercambiada por favores a los políticos involucrados, dando origen a la corrupción y a la extorsión.

La corrupción se define como el desvío de potestades públicas para servir fines privados. Por su parte, la extorsión consiste en usar las potestades públicas para vender protección, por la vía de amenazar con un daño relativo a personas que no donen dinero u otros recursos.

La posibilidad de «privatización» existe en política. Ella implica que aquellas potestades de gobierno y las indicaciones parlamentarias (inicio de legislación) que están a la venta o que se usen como amenaza para vender protección quedan *sobrefinanciadas*, en relación a lo que la ciudadanía desea. Nada impide que un partido político esté sobrefinanciado, a pesar de realizar funciones públicas, si ese partido está participando en corrupción y extorsión.

De aquí se desprende que la ciudadanía cometería un grave error si aceptara un sistema de financiamiento de los partidos que aportara

subsidios sin imponer a cambio condiciones, permitiría a los partidos corruptos y extorsionadores continuar esas prácticas para obtener recursos privados adicionales. En ese caso el partido beneficiario recibiría el aporte estatal en calidad de un ingreso adicional que en nada obliga a cesar la venta de favores ni la venta de protección. Tampoco lo obligaría a producir actividades específicas de valor para la ciudadanía.

Resumiendo, la primera propuesta respecto al financiamiento de los partidos políticos es rechazar los subsidios incondicionales:

Propuesta 1. Condicionar el financiamiento con recursos públicos de los partidos a la ejecución de actividades específicas en las cuales exista subproducción documentada. Además, condicionar el financiamiento público a la sujeción por parte del partido a mecanismos de control que impidan la obtención de recursos por medio de la corrupción y la extorsión.

Otro error frecuente es suponer que el financiamiento *público* —originado en los contribuyentes y distribuido por el Estado— está por naturaleza exento de los peligros de la corrupción. Esto es un error. Por ejemplo, cuando un partido político en el poder usa las potestades públicas para desviar fondos públicos en beneficio de sí mismo (entendido como organización, sin considerar beneficios para sus personeros o sus familiares), estamos en presencia de un caso de corrupción. En efecto, un partido político es también una organización *privada* que puede enriquecerse a costa de los contribuyentes o satisfacer el interés privado de sus militantes en conservar el poder, por medio del desvío de potestades públicas.

La corrupción en el financiamiento público puede ser de dos clases, según el grado de ilegalidad de la extracción de recursos a los contribuyentes:

- La más conocida es el desvío de fondos públicos por *medios ilegales* hacia el financiamiento de campañas y partidos oficialistas. Esta clase de corrupción ha sido importante en Chile, respecto a los casos MOP-Gate (1997-2001), Programas de Generación de Empleo (2005) y Chiledeportes (2006), entre otros. El daño provocado al desarrollo democrático es evidente.
- El desvío de fondos públicos por medios *legales, pero ilegítimos*. Considere una gran coalición de todos (o casi todos) los partidos, que usa sus potestades legislativas para autoconfe-

rirse subsidios públicos a todo evento, o condicionados a variables «distractoras» (aquellas que no están correlacionadas con la prestación de servicios públicos). Esta también sería una actuación corrupta según las definiciones internacionales ya citadas, y puede ser más importante precisamente por estar respaldada por una ley.

Esta segunda vía no es teórica. En algunos países de Europa continental el financiamiento público «para financiar el gasto corriente de los partidos», es decir a todo evento o condicionado solamente a variables distractoras, ha aumentado a niveles que en otras latitudes serían considerados excesivos. Por ejemplo, en Alemania los partidos poseen grandes edificios con piscina temperada reservada al uso de los empleados del partido. Este es el resultado de un proceso por el cual los partidos en el Congreso se autoconferen subsidios a todo evento o condicionados a variables distractoras, cuya magnitud ha crecido a lo largo de los años, con cargo a los contribuyentes. El cuadro 1 revela que entre 1965 y 1995 el monto total de subsidios autoconferidos se elevó en 58 veces.

La Comisión de Reforma del Estado convocada por el CEP en 1997, consideró en su informe del año 2000 que un financiamiento público «por cada voto obtenido» *no es adecuado*, porque:

1. El número de votos obtenidos es una variable distractora. Dicho número es independiente de (no tiene relación única con) la producción de bienes públicos específicos por parte del partido. Nada hace pensar que acceder a un voto más eleve la producción de algún bien público de utilidad general.⁴

Una analogía ayuda a precisar esta crítica: imagine una sociedad anónima donde el directorio distribuye dividendos sólo a aquellos accionistas que obtengan más votos en la elección de directorio. Esa práctica sería injusta, pero además es ineficiente, porque permite a los accionistas que ya cuentan con más votos a explotar a los demás accionistas, sin mejorar en nada el desempeño de la sociedad.

4. Sólo en el caso de los bienes privados existe correlación positiva entre el valor social de los servicios prestados y el número de usuarios del servicio: esta correlación proviene de que el bien es «privado»: si otra persona quiere acceder a él, debe producirse una unidad más, sin que pueda compartir los bienes que usan otros conciudadanos.

Cuadro 1
Crecimiento acelerado de los subsidios públicos en Alemania
(suma de los niveles Federal y Länder; millones de marcos/año)

| Año | Por actividad educacional | Por voto obtenido | Por actividad parlamentaria | Total |
|------|---------------------------|-------------------|-----------------------------|---------|
| 1959 | 5 | 0 | 0 | 5 |
| 1965 | 13,1 | 0 | 9,7 | 22,8 |
| 1970 | 74,3 | 60,8 | 20,6 | 155,7 |
| 1975 | 160,6 | 60,8 | 52,5 | 273,9 |
| 1980 | 270,9 | 98,8 | 88,5 | 458,2 |
| 1985 | 381,6 | 190,0 | 112,7 | 684,3 |
| 1990 | 562,9 | 247,0 | 162,8 | 972,7 |
| 1995 | 619,9 | 460,0 | 238,7 | 1.318,6 |

Fuente: Valdés (2000: 495).

Del mismo modo, los partidos no deberían obtener un subsidio si no han provisto bienes públicos de utilidad general, por ejemplo un estudio que respalde una indicación legislativa. Este subsidio sería independiente del número de votos que el partido obtuvo en la última elección, siempre que haya sido suficiente para que llegue al parlamento.

2. Los legisladores tienen un conflicto de interés: los mismos parlamentarios que evalúan y aprueban el alza reciben el subsidio. Por ejemplo, el subsidio por voto obtenido, al igual que otros subsidios públicos no condicionados a la producción de bienes públicos, presenta el riesgo de que su monto y cobertura sea elevado sistemáticamente a lo largo del tiempo.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP advierte además que un subsidio por cada voto obtenido agudiza la desigualdad económica entre candidatos. En efecto, cuando un mayor financiamiento privado permite captar un mayor número de votos, el subsidio por voto obtenido puede *multiplicar* una asimetría inicial en el financiamiento privado. Esa Comisión entrega dos interesantes ilustraciones referidas a la campañas presidenciales de 1994 y 1999 (2000: 491-2).

A pesar de estas graves objeciones, la ley chilena de 2003 creó un subsidio público por voto obtenido.⁵ El Congreso chileno incurrió

5. Ley 19.884. El subsidio por voto establecido en dicha ley tiene una ventaja

en el vicio indicado en el punto 2 en 2005, apenas dos años después de aprobar la ley original en 2003, pues expandió la cobertura del subsidio a los votos obtenidos por los candidatos presidenciales. Ello no era necesario para financiar las campañas, pues para ello basta con los subsidios por voto obtenidos por los partidos, que en magnitud son un tercio de los subsidios obtenidos por los candidatos a parlamentario. Más aún, cuando las elecciones presidenciales son simultáneas con las parlamentarias, como ocurre en Chile desde 2005, muchos costos de campaña pueden ser compartidos entre ambos tipos de candidato. En cambio, la producción de bienes públicos específicos quedó desatendida.

El peligro de que la tendencia a aumentar el monto del subsidio por voto o su cobertura continúe es evidente: la gran coalición de todos los partidos con representación parlamentaria podría elevar nuevamente el monto del subsidio por voto antes de las elecciones de 2009.

Eso no es todo. Ya existe un incentivo político natural a obtener más votos para acceder a puestos de poder. Sin embargo, el subsidio por voto agrega un incentivo puramente económico a obtener más votos: el enriquecimiento del candidato o partido. Este incentivo económico innecesario podría incentivar conductas perversas, como ofrecer beneficios *privados* a los electores (financiados con parte del subsidio por voto), y como amenazas de retirar beneficios públicos al distrito que no vote por el partido. Este aspecto del subsidio por voto incentiva acciones no buscadas, como clientelismo, corrupción y venta de protección.

Se deduce que el financiamiento público para los partidos debería estar sujeto a controles por parte de otros poderes del Estado que frenen los conflictos de interés descritos aquí, que dañan a la ciudadanía aunque estén establecidos en alguna ley.

El Tribunal Constitucional chileno revisa de oficio toda la legislación orgánica constitucional, más aquellas leyes donde un grupo de parlamentarios solicite una revisión, más aquellas que atraen un recurso de parte de personas afectadas. Al hacer su revisión, el Tribunal Constitucional evalúa el cumplimiento formal de los mandatos de la

sobre otras, que es usar como base el número de votos obtenidos en *esa misma* elección, omitiendo referencias a los votos obtenidos en elecciones anteriores. Esto evita favorecer en forma asimétrica a los partidos establecidos o «incumbentes», por sobre los partidos más nuevos o entrantes, y por sobre los candidatos independientes.

Constitución, pero no se pronuncia sobre aspectos prudenciales. En especial, no tiene por ahora facultades para pronunciarse sobre el nivel de los subsidios públicos a los partidos políticos. Por otra parte, la próxima creación de un Consejo de la Transparencia abre la posibilidad de encargarle funciones relacionadas con esta materia.

Nuestra propuesta incluye dos medidas:

- Primero, que la ley encargue al Servicio Electoral preparar y publicar información sobre el volumen de subsidios a los partidos políticos, dentro y fuera de campaña, y su tendencia en el tiempo. También se propone encargar al Consejo de la Transparencia fiscalizar que el Servicio Electoral publique en internet esta información, en forma permanente y actualizada. El objetivo es facilitar a la ciudadanía, las ONG, los centros de estudios y los medios de comunicación, una fiscalización de los subsidios autoconferidos.
- Segundo, proponemos modificar la Constitución para establecer que los subsidios públicos a la actividad política sean materia exclusiva de la Ley Orgánica Constitucional. Esto significa trasladar las partes respectivas de la ley 19.884 y 19.885 a la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, ley 18.603. Este aumento de estatus legal logra dos objetivos. Primero, elevar las mayorías requeridas para autoconferirse aumentos de subsidios. Segundo, asegurar que los cambios futuros a los subsidios públicos sean revisados por el Tribunal Constitucional, aunque sólo hará esto en el plano formal.

Resumimos esto en una segunda propuesta para el financiamiento de los partidos políticos:

Propuesta 2. Rechazar cualquier subsidio público a los «gastos corrientes de los partidos», es decir, a todo evento. Rechazar los subsidios públicos condicionados solamente a variables distractoras, como son los votos obtenidos en alguna elección anterior. Se propone que la ley encargue al Servicio Electoral preparar y publicar información sobre el volumen de subsidios a los partidos políticos, dentro y fuera de campaña, y su tendencia histórica reciente. Se propone establecer que los subsidios públicos a la actividad política sean materia exclusiva de la ley orgánica constitucional.

Pasamos ahora a un tercer tema. La competencia es la forma principal que ha elegido la ciudadanía para lograr que los partidos cumplan sus funciones públicas en forma eficiente. Esta competencia, materializada en elecciones y en deliberaciones permanentes, en el Congreso y en los medios de comunicación social, impide que los partidos se distancien o independicen de los intereses de los ciudadanos, y permite al país deshacerse de partidos ineficientes o corruptos.

La competencia toma formas variadas: entre partidos políticos existentes, competencia con eventuales partidos que puedan formarse, y competencia al interior de los partidos, entre fracciones y líderes individuales.

Los partidos que compiten con éxito son aquellos que reclutan, seleccionan, forman y capacitan a los candidatos entre los cuales podrá elegir la ciudadanía, de mejor forma que los partidos rivales. Un buen desempeño de estos roles implica atraer a personas de excelencia y con vocación de servicio *al* público (no de servirse *del* público). Para atraerlos, cada partido debe prestigiar su propia reputación. Los partidos también tienen la misión de representar a sectores amplios de ciudadanos. Cumplir esto exige estar abierto a dichos sectores para atraer sus simpatías, lo cual significa transparencia, buen trato y brindar amplias oportunidades de participación.

Desde luego, los partidos con mal desempeño obtendrán menos votos. Este incentivo a esforzarse puede ser suficiente para lograr un buen servicio a la ciudadanía.

Sin embargo, ciertas leyes de financiamiento de partidos pueden generar trabas injustificadas a la formación de nuevos partidos. En efecto, los subsidios a los partidos *fallidos* o *desprestigiados por actos de corrupción o extorsión* son nefastos para la competencia política: al impedirse la salida o disolución del partido cuyos candidatos han incurrido en actos de corrupción, y por tanto que se ha desprestigiado y ha fracasado, se dificulta la entrada de otros partidos más capaces. Ello reduce el grado de competencia política, en perjuicio de la ciudadanía.

Por la misma razón, también sería negativa una norma que subsidie a los dirigentes políticos fallidos o *desprestigiados porque sus jefes de campaña participaron en actos de corrupción o fraude al fisco*, pues dificultaría la competencia interna en los partidos, entabando la aparición de líderes alternativos.

En Chile, los partidos que están fuera del Gobierno (centroderecha e izquierda extraparlamentaria) parecen mantener su vigor a pesar de las adversidades. Solamente algunos partidos de la Concertación

parecen estar en crisis. Pero la ciudadanía tiene a mano la solución: cambiar su voto, si así le parece. Del mismo modo, si al interior de los partidos algunos dirigentes han perdido reputación, por haberse involucrado en actos de corrupción o de adulteración de los comicios internos, los militantes tienen la solución a mano: cambiar su voto interno y elegir a otros más confiables.

Un peligro importante para la ciudadanía es que una gran coalición de todos (o casi todos) los partidos use su potestad legislativa para autoconferirse subsidios discriminatorios, que dejen fuera a los nuevos partidos, o que desincentiven la salida de los partidos que vayan fracasando manteniendo su acceso a subsidios estatales. Entre los subsidios que perjudican a los partidos nuevos, el lugar de honor pertenece al subsidio para «gastos de funcionamiento» en proporción a los votos obtenidos en alguna elección anterior. En efecto, el partido nuevo no estaba en la elección anterior, así que este subsidio es asimétrico en favor de los incumbentes y en contra de la competencia, por su propia definición.

Análogamente, es un peligro que una gran coalición de casi todos los líderes de partidos se autoconfiera subsidios estatales para financiar sus campañas internas, sin excluir a aquéllos que eligieron *administradores electorales dispuestos a participar en actos de corrupción o fraude al fisco*. Crear tal subsidio también sería una actuación corrupta, según las definiciones internacionales ya citadas.

Por lo anterior, se debe estar alerta contra propuestas de crear subsidios fiscales para rescatar del veredicto popular y del veredicto de la militancia a los partidos y líderes disfuncionales.⁶ Esto se resume en una tercera propuesta para el financiamiento de partidos políticos:

Propuesta 3. Usar los mecanismos de financiamiento público de partidos para favorecer la competencia entre partidos existentes y con partidos nuevos, para reducir las barreras a la salida de partidos cuyos dirigentes hayan incurrido en actos de corrupción o fraude al fisco, y para evitar la creación de barreras a la entrada de partidos nuevos. Los sistemas de financiamiento tampoco deben entorpecer la competencia interna.

Pasando al siguiente tema, consideremos el caso de *regulaciones* sobre la competencia interna de los partidos políticos, que *no* invo-

6. Véase la columna «¿Subsidios a partidos fallidos?», diario *El Mercurio* de Santiago, 31 de enero de 2007, página A2, por Salvador Valdés Prieto.

lucran subsidios. Por una parte, es conveniente crear mecanismos para impedir a los dirigentes existentes (incumbentes) autoconferirse protecciones contra la competencia interna, tales como ocultar las listas de militantes y reservarse el conteo de votos y el control de los tribunales internos. En efecto, de no existir regulaciones que prohíban dichas prácticas, los propios dirigentes actuales podrían utilizar dicho vacío con el fin de proteger su posición incumbente.

Sin embargo, también existe una salida alternativa, que no requiere de regulación alguna: el electorado puede negar su voto a aquellos partidos incapaces de organizar adecuadamente su competencia interna con respeto a los derechos de sus propios militantes. Los votantes en la elección general pueden abandonar a aquellos partidos que permitan que algunas fracciones internas roben urnas o adulteren las listas de militantes con derecho a voto.

Si la competencia entre partidos fuera suficientemente intensa, sería preferible para la ciudadanía omitir regulaciones sobre la competencia interna en cada partido, pues esas medidas son costosas de implementar y corren el riesgo de ser capturadas por los mismos dirigentes involucrados en fraudes internos. Por ejemplo, los parlamentarios que legislen dicha regulación podrían preferir una redacción que sea más estricta con sus desafiantes internos, e incluso acordar vacíos con el fin de mantener su ventaja en las elecciones internas de su partido.

La mejor solución ocurre cuando la ciudadanía actúa con severidad contra los partidos cuya competencia interna es corrupta o llena de fraudes. Por ejemplo, en Canadá el «escándalo de los patrocinios» (corrupción en el financiamiento político) llevó a los votantes a reducir drásticamente la representación del Partido Liberal en 2006, expulsándolo del Gobierno después de 13 años en el poder.⁷ Debido a ese comportamiento del electorado, en Canadá parece bastar con regulaciones mínimas a la competencia interna.

Desde luego, si se comprueba que las clientelas políticas de los principales partidos son insensibles a su grado de corrupción interna, y son suficientemente amplias como para impedir pérdidas sustanciales de votos en la elección general, ese mecanismo de disciplina sería insuficiente. La regulación para resolver esta situación debería potenciar la acción del electorado, *no sustituirla*. En especial, se debería maximizar la transparencia, proveyendo de información objetiva y oportuna al electorado respecto a los abusos detectados.

7. Véase <http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_federal_election%2C_2006>.

Para lograr esto, proponemos modificar la ley para destinar unos tres minutos diarios del tiempo actual de la franja de televisión gratuita, a la transmisión de un resumen de todos los fraudes comprobados por la justicia en el último periodo (desde la elección anterior), ordenados por partido e indicando los nombres de los políticos involucrados. Sobre todo, este resumen aclararía al elector qué políticos involucrados están postulando nuevamente a un cargo de elección popular, cuáles son los distritos donde se postula cada uno y qué partido lo respalda. El video resumen sería realizado por profesionales contratados por el Servicio Electoral, con recursos públicos.

En caso de que sea necesario crear más regulaciones para asegurar la competencia interna en los partidos existentes, siempre debería preferirse a aquéllas que fortalecen el rol de los votantes.

Resumiendo, una cuarta propuesta para el financiamiento de partidos políticos es:

Propuesta 4. Mejorar la información a la que accede el electorado general respecto de la limpieza y calidad de las elecciones internas de los partidos políticos, con el fin de que aquél decida y aplique castigos y premios. Para ello, destinar parte del tiempo actual de la franja de televisión gratuita a un resumen de todos los fraudes comprobados por la justicia en el último periodo, ordenados por partido e indicando los nombres de los políticos involucrados. Este resumen sería contratado por el Servicio Electoral.

Otro ingrediente importante para lograr una competencia política efectiva al servicio de la ciudadanía, es que los competidores en las campañas cumplan con cierto grado mínimo de igualdad en el acceso a recursos económicos. De lo contrario, cuando la diferencia de recursos es tan aguda que permite al poseedor de más recursos *inundar* de publicidad al votante, de modo de impedir que *sepa* de la existencia de los competidores o que les atribuya seriedad, entonces el candidato mejor financiado queda eximido de hacer esfuerzos reales en beneficio de la ciudadanía o de los militantes.

Este grado mínimo de igualdad sólo busca servir al objetivo de la competencia, y no debe confundirse con otras argumentaciones que proponen la igualdad como medio para servir fines distintos, por ejemplo, para maximizar la diversidad de propuestas y partidos, o para maximizar la opción de cada ciudadano para presentarse

como candidato viable.⁸ Por el contrario, proponemos distinguir entre partidos o candidatos competitivos, definidos como aquellos que son capaces de atraer grupos significativos de votantes, y partidos o candidatos irrelevantes en materia electoral. La competencia política que interesa a la ciudadanía es aquella que se da entre los partidos y candidatos que se juegan realmente un escaño o puesto.

Estos argumentos se han desarrollado para las campañas electorales, como revela su énfasis en el gasto publicitario. Pero en este trabajo no nos preocupa la elección general, sino el periodo entre campañas. ¿En qué medida se aplican estos conceptos al periodo entre campañas?

Consideremos las campañas que ocurren fuera de los periodos de elección general u oficial. Ellas son de dos tipos:

- a. Las elecciones «primarias» para elegir el candidato presidencial para toda una coalición significativa. En esta elección primaria el distrito es todo el país. El gran número de electores, que puede superar un millón, asegura que el grueso de los votantes no esté involucrado en los detalles de la campaña. La combinación de pasividad y simplificación hace que la publicidad sea el medio más económico para comunicar a los candidatos con sus electores. En este contexto, un candidato que supere con mucho los recursos económicos de sus rivales podría inundar de publicidad a los electores de modo de quitar toda notoriedad a sus competidores. Por eso, el objetivo de un piso de igualdad en el acceso al financiamiento tiene sentido para las elecciones primarias para elegir un candidato presidencial (cuyo distrito es todo el país).
- b. En cambio, en las elecciones internas, donde sólo votan los militantes, y a veces sólo los militantes del distrito, no tiene por qué haber masividad ni simplificación. En general, se trata de un electorado informado e interesado, aunque su responsabilidad personal por los resultados de sus votaciones sea baja. Por eso, el objetivo de un piso de igualdad en el acceso al financiamiento no tiene sentido para las elecciones internas. No

8. La diversidad de propuestas es un bien válido, pero su lugar natural está en otros ámbitos de la sociedad civil, como centros de estudios y corporaciones, no en el sistema político. Del mismo modo, el respeto a la opción de cada ciudadano a presentarse de candidato no tiene por qué llevarse al extremo de financiar gustos personales sin importancia para el resto de la ciudadanía.

se justificaría destinar recursos públicos a asegurar pisos de igualdad en las elecciones internas de los partidos, pues al estar ya informados los electores, el argumento de la inundación con publicidad pierde toda validez.

Sin embargo, tampoco aceptaría la ciudadanía que se entreguen subsidios públicos a las primarias presidenciales, sin que se asegure una fiscalización de los recursos. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, incluyó en su informe proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias.⁹ Destacan los siguientes requisitos sobre las candidaturas:

- que se sujeten a la definición de gasto electoral de la ley 19.884;
- que creen administradores electorales;
- que tengan cuenta corriente única;
- que lleven contabilidad;
- que auditen dicha contabilidad con la Dirección de Fiscalización Electoral en el Servicio Electoral;
- que las candidaturas cumplan las normas de transparencia de la contabilidad ante la ciudadanía; y
- que se sujeten a la prohibición de recibir aportes de la administración del Estado, de las empresas públicas y de las ONG que reciban fondos del Estado.

A estos requisitos debe agregarse una condición más: que realmente se trata de una coalición de partidos con suficiente arrastre electoral como para contar con alguna probabilidad de ganar. Por ejemplo, puede exigirse que al menos uno de los partidos integrantes de la coalición haya presentado un candidato en la elección presidencial anterior que haya obtenido al menos 5% de los votos, o que al menos uno de los partidos tenga representación parlamentaria. Desde luego, en la elección general siempre habrá otros candidatos a Presidente que no fueron elegidos en primaria. Así, una quinta propuesta para el financiamiento de partidos políticos:

9. Apéndice 1: «Proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados», en Informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia (2007).

Propuesta 5. Se propone crear subsidios públicos para las primarias presidenciales, pero sólo para coaliciones de partidos con alguna probabilidad de ganar la elección presidencial, y siempre que se sujeten a un conjunto de normas de formalización, control y transparencia similar al aplicado en las elecciones generales. También se apoya crear mecanismos de financiamiento público para asegurar un piso de igualdad económica en las primarias presidenciales. En cambio, se rechaza que el Estado subsidie de cualquier forma las elecciones internas de los partidos.

Por supuesto, las actividades de los partidos en periodos fuera de la campaña general no se limitan a primarias ni a elecciones internas. El resto de este trabajo analiza el financiamiento de las otras actividades, que son cruciales para la ciudadanía.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN PRÁCTICA DE CHILE EN 2007

Esta sección reúne algunas magnitudes empíricas sobre financiamiento político para el caso chileno.

En general, el financiamiento de los partidos no puede ser analizado en forma aislada del financiamiento de los demás componentes del sistema político. Los motivos son los siguientes:

- a. Como los fondos son fungibles, es decir, como los partidos y los candidatos pueden traspasarse fondos entre sí, la distinción entre ellos es difusa.
- b. Es sabido que el periodo de competencia se inicia de manera informal mucho antes del periodo oficial de campaña. Esto obliga a transferir fondos en el tiempo, normalmente vía créditos bancarios que se pagan más adelante con los ingresos obtenidos en la campaña general.
- c. En Chile, el límite entre el uso público y el uso electoral de las potestades del Estado ha sido difuso para la coalición en el gobierno. Las investigaciones judiciales en los casos MOP-Gate (1997-2001), Programas de Generación de Empleo (2005) y Chiledeportes (2006) lo acreditan.

El financiamiento de los partidos en periodos fuera de campaña ha recibido en Chile menos atención que el de campaña general. Sin

embargo, los partidos proveen funciones públicas importantes en los periodos fuera de campaña, por lo que su financiamiento merece la máxima atención.

El financiamiento *público* legislado para la actividad política incluye en Chile numerosos ítemes (sin considerar la intervención electoral oficialista). Es ilustrativa la siguiente revisión de financiamientos públicos legales, basada en cifras oficiales del Servicio Electoral:

1. En periodo de campaña (a todos los partidos e independientes).¹⁰

- Subsidio por voto obtenido, incluyendo anticipo. Su valor para las elecciones de 2005-enero 2006 fue de \$14.703 mill. de pesos.
- Franja de televisión gratuita. Su valor estimado para las elecciones de 2005 fue de \$10.287 millones de pesos.¹¹
- Ventaja tributaria para las donaciones privadas a partidos y candidatos. Su valor para las elecciones de 2005-enero 2006 fue de \$2.716 millones de pesos.¹²

2. Fuera del periodo de campaña, vía presupuesto del Congreso (sólo es captado por los tenedores de escaños; excluye a partidos extraparlamentarios).

- Asignación parlamentaria. Su uso principal es financiar una red de oficinas en el distrito del parlamentario. En cada ciclo electoral, es decir, en 4 años para 120 diputados y en 8 años para 20 (¡no 38!) Senadores, el Congreso gasta \$44.160 millones aproximadamente en este ítem. Esta asignación es *en parte* financiamiento a los partidos porque la red de oficinas también sirve a otros militantes del partido en dicho distrito, por ejemplo a candidatos y titulares de puestos de concejal, alcalde, y representantes en Consejos Regionales.

10. No consideramos el costo de la organización de los actos electorales, incluyendo locales, papeletas, materiales, vigilancia policial, porque no beneficia a los partidos propiamente tales. Tampoco consideramos una eventual remuneración a los vocales en las 32.968 mesas receptoras de sufragios.

11. Basado en estimación de 20 millones de dólares para la suma de los minutos de franja parlamentaria, franja presidencial primera vuelta y franja presidencial segunda vuelta.

12. Es el 17% de la suma de donaciones reservadas y de carácter público, todas las cuales son atribuidas a personas jurídicas.

- Los diputados reciben desde 1997 algunos fondos adicionales para pagar «asesorías legislativas externas», que son en parte políticas y en parte técnicas. Aunque en diciembre de 2006 había 77 entidades asesoras inscritas en el registro, el grueso de los fondos son canalizados a los centros de estudios ligados a los partidos políticos. De esta forma, estos gastos financian indirectamente las relaciones públicas del respectivo partido hacia los medios de comunicación, ayudando al partido a mantener su campaña permanente, además de servir para perfeccionar la legislación. Tomando el gasto en el año 2006 del Sistema de Asesoría Legislativa Externa y multiplicando por cuatro, este subsidio suma \$1.440 millones por ciclo electoral. Cerca del 70% de esta cifra es captada por los principales centros de asesoría legislativa.
- Cada parlamentario recibe una dieta de gran magnitud. Las dietas de los 120 diputados son \$4 millones líquidos al mes.¹³ Suponiendo una suma similar para 38 senadores, durante un ciclo electoral de 4 años, se alcanza un total de \$30.336 millones de pesos. Estas dietas son *en parte* financiamiento de partidos porque permiten al parlamentario destinar parte de su tiempo a la promoción de su partido. Además, muchos parlamentarios entregan una fracción de su dieta al partido.

3. Fuera del periodo de campaña, vía presupuesto de los dos niveles de poderes ejecutivos, es decir del gobierno nacional y de los municipios. Estos subsidios públicos benefician en forma *exclusiva* a los partidos en el poder ejecutivo respectivo. Los partidos que son oposición a nivel nacional controlan cerca de un tercio de los municipios, donde son el oficialismo local, mientras que los partidos que son gobierno a nivel nacional controlan también cerca de dos tercios de los municipios. Las estimaciones que siguen son gruesas, pero ilustrativas.

- Fondos públicos usados para desarrollar la actividad política de la coalición gobernante a nivel nacional. Esta actividad sirve también para financiar las relaciones públicas de los partidos gobernantes hacia los medios de comunicación, que le permiten

13. Véase el artículo «Diputados: \$444 mil más en asignaciones», diario *El Mercurio* de Santiago, 24 de agosto de 2007, página C3.

mantener su campaña permanente de reelección. Considerando 800 operadores políticos en los niveles central y regional, a razón de dos millones de pesos al mes, este subsidio asimétrico alcanzaría a \$76.800 millones por cada ciclo electoral.

- En los 346 municipios consideramos un promedio de cuatro operadores políticos a razón de un millón de pesos al mes. En este caso, la suma de los subsidios asimétricos a favor de los partidos gobernantes a nivel municipal alcanzaría a \$66.432 millones por cada ciclo electoral. Cerca de dos tercios de esta suma van a partidos de la coalición que controla el gobierno nacional (unos \$44.000 millones) y el resto va a los partidos de oposición (unos \$22.000 millones).
- Ventaja tributaria para las donaciones privadas a partidos. Hasta julio de 2007, sólo dos partidos habían publicado sus balances de 2006. Según esos datos, la suma de aportes reservados recibidos fuera de campaña dio origen a una ventaja tributaria de \$7,4 millones para los donantes a esos dos partidos, para el año calendario 2006. Aún extrapolando a un total de cinco partidos con un promedio anual similar y a un ciclo electoral completo, esta cifra llegaría apenas a \$74 millones.

Estos datos e ilustraciones confirman que en Chile existe una profusión de subsidios fiscales a la actividad política. Queda en evidencia que:

- Existe ya un amplio financiamiento público a los partidos políticos en periodos fuera de campaña. No hay fundamento para la hipótesis de que en esos periodos no acceden a fondos públicos. Por lo tanto, se reitera la propuesta 2, que era: «Rechazar la creación de subsidios públicos a los ‘gastos corrientes de los partidos’, es decir a todo evento o condicionados solamente a variables distractoras, como los votos obtenidos en alguna elección anterior».
- Ausencia de vínculos directos entre la producción de los bienes públicos que interesan a la ciudadanía y el grueso del financiamiento público que hoy se entrega. Esto permite que el grueso de los fondos entregados sean desviados hacia la mantención de redes de oficinas en los distritos, cuyo efecto es *reducir* la competencia política al dotar de ventajas a los incumbentes por sobre los desafiantes, en perjuicio de la ciudadanía. En

cambio, no hay financiamiento vinculado directamente a los productos buscados, como la provisión de legislación cuando están en el Congreso y la provisión de opinión sobre los temas de interés general que represente al electorado. Además hay poco financiamiento vinculado directamente a algunos de los insumos necesarios para cumplir dichos fines, como son la selección de candidatos del partido para las elecciones y la formación política de dichos candidatos.

- Fuerte asimetría en contra de los partidos que no están en el gobierno. La gran mayoría de los subsidios públicos está dirigida a los partidos que controlan el gobierno nacional, es decir al oficialismo a nivel nacional, y algo más al oficialismo a nivel municipal. Los partidos de oposición sólo acceden a algún financiamiento público vía escaños en el Congreso.

Sin embargo, la descripción que hace esta sección todavía es incompleta, pues falta considerar la intervención electoral oficialista.

INTERVENCIÓN ELECTORAL OFICIALISTA: DESCRIPCIÓN Y PROPUESTAS

Las potestades del Estado, que incluyen la capacidad de asignar empleos, contrataciones, subsidios y decisiones regulatorias, en principio pueden ser usadas para producir un «buen gobierno»: el bien público por excelencia. Sin embargo, también pueden ser usadas para generar favores y dádivas privadas a algunos grupos de ciudadanos.

Así, los partidos en el gobierno acceden en principio a dos estrategias para competir por votos en las elecciones (Geddes, 1994): ganar votos gobernando bien, es decir, creando políticas públicas de beneficio público y general, y ganar votos repartiendo dádivas y favores a grupos de presión a cambio de votos u otros recursos de valor electoral.

Estas no son posibilidades teóricas. Brasil vive desde 2005 un terrible escándalo por financiamiento público asimétrico en favor del oficialismo, donde por unanimidad de los diez magistrados del Supremo Tribunal Federal, éste aceptó tramitar una acusación del Ministerio Público por la desviación de decenas de millones de dólares de recursos fiscales hacia el Partido dos Trabalhadores, por parte de un grupo encabezado por tres ministros e integrado por otros 37

políticos, empresarios y ejecutivos.¹⁴ El ministro Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia, José Dirceu debió renunciar para defenderse judicialmente. Chile descubrió durante 2006 que varios de los parlamentarios electos en diciembre de 2005 hicieron campaña desviando fondos públicos que deberían haber llegado a los cesantes, a través de los programas de Generación de Empleos, y a los deportistas, a través de Chiledeportes.

En general, cuando un partido político en el poder usa las potestades públicas para desviar fondos públicos en beneficio de sí mismo, o de sus personeros y familiares, estamos frente a un caso de *corrupción*. En efecto, un partido político es también una organización *privada*, que puede buscar enriquecerse a costa de los contribuyentes o satisfacer otro interés privado de sus militantes como conservar el poder o darse gustos ideológicos, por medio del uso ilegítimo de potestades públicas.

Esta precisión es importante en el Chile de hoy, debido a las experiencias del caso Indemnizaciones en Empresas Públicas (2000), Coimas (2002), MOP-Gate (1997-2001), Programas de Generación de Empleo (2005), Consultorías de Codelco (2005), extorsión a funcionarios de Indap (enero 2006), Chiledeportes (2006) y Empresa de Ferrocarriles del Estado (2007), entre muchos otros.

¿Qué efecto tendría crear regulaciones sobre el financiamiento de los partidos en épocas fuera de campaña, si los partidos de la coalición oficialista ya usan la capacidad de desviar recursos estatales o captar recursos privados extorsionados con las potestades estatales? El efecto principal de tal regulación sería amarrar a los partidos de oposición, *acentuando aún más la asimetría* en el financiamiento asociada a estas desviaciones y abusos de la potestad del Estado. Mientras tanto, los partidos de gobierno operarían libremente, sin restricción presupuestaria ni vigilancia de los ciudadanos, financiando sus actividades y la dedicación de sus personeros con asesorías artificiales otorgadas a empresas estatales (Codelco, EFE), con prestación de servicios falsos al gobierno a cambio de honorarios e incluso con fondos reservados de la presidencia.

En un contexto de intervención electoral oficialista, crear y fiscalizar regulaciones sobre el financiamiento de partidos podría *reducir* la intensidad de la competencia política.

Chile cuenta con algunas instituciones de control autónomas e imparciales, con facultades para frenar el financiamiento público asi-

14. Véanse los detalles en *El Mercurio* del 28 de agosto de 2007.

métrico originado en el poder ejecutivo. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que en varios casos ellas han sido incapaces de actuar de manera efectiva y oportuna. Sobre esta base hacemos la siguiente propuesta:

Propuesta 6. Condicionar la ampliación del financiamiento público para partidos en periodos fuera de campaña a la creación de instituciones de control autónomas e imparciales con capacidad efectiva para frenar el financiamiento público asimétrico originado en el poder ejecutivo, sea del nivel nacional o municipal.

Proponemos crear las siguientes cuatro instituciones de control, que ayudarían a cumplir esta propuesta:

- a. Una protección efectiva para el denunciante, que supere a la ley aprobada recientemente, que sólo concede inamovilidad por tres meses al funcionario que denuncie actos de corrupción que resulten efectivos. Una verdadera protección al denunciante le concedería participación en el ahorro de fondos fiscales desviados a fines impropios, como hace la *False Claims Act* de los Estados Unidos. En ese sistema, el denunciante recibe para sí entre el 15% y 30% de la suma que recupera el fisco de contrataciones fraudulentas y de fondos desviados hacia partidos políticos y campañas electorales, entre otros usos fraudulentos. Véase Meyer y Meyer (2002: 567-568) para más detalles.
- b. Que la ley imponga la realización de una evaluación técnica-económica efectiva de al menos el 95% de los proyectos de inversión públicos. Una competencia política equitativa requiere terminar con la situación observada en 2006, año en que el 40% de la inversión pública fue decidida por las autoridades políticas sin pasar por una evaluación técnica-económica que prevé el Sistema Nacional de Inversiones.¹⁵ Las inversiones electoreras o populistas pueden afectar más la calidad de la competencia política que cualquier regulación o subsidio a los partidos políticos, porque los fondos públicos involucrados son mucho más grandes. Además, la omisión de la evaluación técnica-económica reduce la efectividad de los avances

15. Véase Evaluación Externa del Sistema Nacional de Inversiones, del Ministerio de Planificación, <http://www.dipres.cl/fr_resultado_evaluacion.asp>.

- en transparencia, pues no se puede obligar a hacer pública una evaluación que no existe.
- c. Evaluación independiente, por parte de una oficina imparcial dependiente de la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso, de los programas de gasto público. El actual sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales depende exclusivamente de funcionarios de exclusiva confianza de la coalición de gobierno, ubicados en la Dirección de Presupuestos. Ellos deciden qué programas evaluar y administran la selección de evaluadores externos, pero al no ser funcionarios seleccionados por la Alta Dirección Pública, no ofrecen garantías de imparcialidad.
 - d. Terminar con la gestión por parte de funcionarios de confianza política de los servicios públicos virtuales creados a partir de 1990, que no han sido reconocidos formalmente como tales con el fin de eludir la fiscalización que correspondería, pero que distribuyen subsidios fiscales altamente vulnerables a la entrega de dádivas privadas y al clientelismo, con efecto electoral directo. Se trata de Chile Barrio, Chile Califica, Programa de Mejoramiento Urbano, Fondo Social Ministerio del Interior, Programa Mujeres Jefas de Hogar y muchos otros. En este punto se propone seguir la recomendación del Grupo de Probidad y Transparencia convocado por la Presidenta Bachelet en noviembre de 2006, que propuso incorporar a estos «programas» o servicios públicos virtuales al sistema de Alta Dirección Pública, que recluta a los jefes de servicios en forma imparcial y no partidista.¹⁶ También se propone que sus presupuestos sean informados al Congreso en detalle, y no en forma agregada con otros gastos del ministerio respectivo, como se hace actualmente.

SUBSIDIOS PARA PRODUCIR BIENES PÚBLICOS ESPECÍFICOS

Existen muchos indicios de que los partidos políticos chilenos sufren de gran pobreza cuando se trata de producir bienes públicos específicos, como selección de candidatos y representación de militantes.

16. Véase el informe de dicho grupo de trabajo en *Estudios Públicos* núm. 105, verano del 2007, pp. 267- 299.

Esta pobreza coexiste con una holgura de recursos para establecer oficinas distritales para promover la reelección del parlamentario incumbente.

Esta sección describe dos bienes públicos específicos donde existen indicios de que son subproducidos por los partidos políticos chilenos, y propone mecanismos de subsidio apropiados para cada uno.

¿Qué bienes públicos específicos produce un partido, aunque esté en la oposición? La literatura destaca al siguiente: seleccionar y preparar futuros candidatos (Barros, 1983). En Chile, existen numerosos indicios de falencias en este campo, entre los que destacan la escasa renovación de dirigentes en los partidos, el extendido fenómeno de ramas «juveniles» dirigidas por personas mayores de 35 años y la incapacidad de varios partidos importantes de lograr presencia en elecciones universitarias.

Un amplio número de países europeos ha creado subsidios a las actividades de formación y capacitación que realizan los partidos políticos, donde el país líder es Alemania, a través de las fundaciones asociadas a los partidos políticos. En Estados Unidos el principal subsidio de esta clase es el otorgado a la fundación National Endowment for Democracy.

Siguiendo estas ideas, Donoso, Ramos y Riquelme (2000) propusieron crear en Chile un subsidio a actividades de educación política realizadas por los Institutos de Formación Política, entidades creadas por los partidos chilenos a partir de la Ley 19.884. La propuesta de Donoso y colaboradores (2000), que suscribimos, es:

Propuesta 7. Crear un subsidio por cada actividad de formación política realizada por un Instituto de Formación Política de un partido, dentro de un contexto de temas y formatos preaprobados por el Servicio Electoral. Habría restricciones en términos del número mínimo de asistentes requeridos, el número máximo de horas por actividad y otras condiciones similares a las que se utilizan en el incentivo a la capacitación estipulados por el Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Según la literatura, un segundo bien público específico que provee un partido es la representación y participación, o sea mantener contacto con los ciudadanos. El Tribunal Constitucional alemán dictaminó que es aceptable establecer subsidios a las cuotas de militantes, siempre que refleje la eficacia de cada colectividad para reclutar miembros (Pulzer, 2000). Sobre esta base, desde 1994 existe

en Alemania un subsidio fiscal de 50% por cada unidad monetaria obtenida de cuotas de militantes, con un tope a la cuota anual admisible por militante de unos 2 mil euros (Pulzer, 2000).

La evidencia empírica sobre los partidos políticos chilenos muestra que ellos se desempeñan especialmente *mal* en cuanto a representación. Como demuestran Donoso y colaboradores (2000), los partidos políticos chilenos casi no realizaban ningún esfuerzo de recaudación de cuotas en 1997. En ese año, cada partido destinaba una sola persona (excepto un partido, que destinaba dos personas) a la cobranza de cuotas de militantes. En contraste, el Hogar de Cristo tenía más de 300 recaudadoras más sus respectivos jefes y personal de secretaría, y recaudaba cuotas de parte de 300 mil «asociados».

En esta materia, la Comisión de Reforma del Estado del CEP hizo la siguiente propuesta concreta, que suscribimos:

Propuesta 8. Crear un subsidio a las cuotas que paguen los militantes activos, definidos como aquéllos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio no superen a 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, más un subsidio adicional cuya tasa no supere 15% para el exceso por sobre esa cifra hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre.

Los topes que se proponen para las *tasas* de estos subsidios no son un capricho, sino una condición técnica para evitar fraudes. Recordemos que los fraudes son capaces de desprestigiar por completo un sistema de subsidios, llevando a las autoridades que vivan ese escándalo a derogar el sistema o a sobrerregularlo. Luego, la estabilidad política del subsidio y el respeto a una ciudadanía que rechaza los fraudes exigen sujetar estas tasas de subsidio a topes como los propuestos.

¿CONDICIONAMIENTO A CUMPLIR ESTÁNDARES DE COMPETENCIA INTERNA?

La producción de bienes públicos específicos por parte de los partidos políticos exige que estas decisiones sean racionales, no emocionales.

Una corriente de opinión ha sostenido que la entrega de estos subsidios a bienes públicos específicos debería estar condicionada a un compromiso del partido beneficiario con cumplir estándares

mínimos de competencia interna. Por ejemplo, ese fue el criterio del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, que en el Anexo 1 de su informe incluyó proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados.¹⁷ Su propuesta se resume en que: «Para desalentar el clientelismo en las elecciones internas, se propone recoger la experiencia internacional según la cual el clientelismo se desalienta progresivamente, y es sustituido por publicidad de propuestas, a medida que aumenta el número de participantes en la elección. Sobre la base de este antecedente, se propone ofrecer un paquete de beneficios a los partidos que acepten el costo de adoptar un proceso de selección de candidatos que incluya al menos una etapa de votación donde participen cinco mil personas o más (cifra ilustrativa) en la evaluación de cada candidato».

Existe una objeción seria a esta corriente de opinión. Exigir el voto de varios miles de militantes tiene una consecuencia adicional fundamental: asegura a cada votante que su voto no influirá sobre el resultado. La literatura reciente liderada por Caplan (2007) demuestra que esta situación —la ausencia de influencia individual sobre el resultado de la votación— libera al votante de su responsabilidad *personal* respecto a los resultados de que su voto se lleve a la práctica.

Se ha demostrado con encuestas que las personas en esta situación de irresponsabilidad *personal* dejan de considerar los límites objetivos dados por la situación real, y se ahorran la costosa tarea de identificar las consecuencias indeseadas y posibles efectos secundarios de que su voto se lleve a la práctica. Una vez liberado de responsabilidad personal, el elector vota «emocionalmente», entendiendo por esto a aquel voto que expresa emociones y aspiraciones, sin restricciones prácticas ni responsabilidad personal.

La evidencia empírica reportada recientemente por Bryan Caplan (2007) demuestra en forma abrumadora, con numerosas estadísticas, que las emociones dominan en las votaciones donde existe un gran número de votantes. No es factible ignorar esta evidencia.

Una consecuencia de ella es que los partidos que decidan sus candidatos —o adopten posiciones en un congreso ideológico— por medio de votaciones emocionales (garantizadas cuando el número de

17. Véase Apéndice 1: «Proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados», en informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia (2007).

votantes es amplio), se encontrarán con decisiones no responsables (pues los votantes no se hacen responsables). Ese tipo de decisión está muchas veces reñida con la efectividad política, con la gobernabilidad y con la eficiencia que la ciudadanía espera de los partidos políticos. Esa situación sería fomentada si la ley exigiera que participen al menos cinco mil votantes en cada elección interna de un partido.

Sin embargo, cuando una decisión se entrega a un número pequeño de personas, que por ser parlamentarios interesados en la reelección o por ser candidatos en el futuro a puestos elegidos, requieren de dinero para financiar sus futuras campañas, se produce un nuevo conflicto: la necesidad de recursos económicos se combina con la capacidad real de influencia en decisiones públicas, para conceder facilidades al clientelismo y la corrupción. Como expresa Peter Pulzer:

Allí donde el derecho a voto es limitado, y por tanto existe la posibilidad de que se establezca un vínculo estrecho entre el candidato y el elector, aumentan las oportunidades de cohecho individual. Mientras más numeroso sea el electorado, los incentivos para que se favorezca (se vote por) a un determinado candidato o partido tendrán que ofrecerse en mayor medida a grupos y no a individuos, (excepto donde) persiste una marcada dependencia social (Pulzer, 2000: 92).

Esto revela la complejidad del dilema respecto a cómo estructurar las decisiones internas de un partido: la masificación del voto interno dificulta la corrupción, pero también elimina la responsabilidad personal de los votantes y por tanto elimina los incentivos a que los votantes destinen recursos (tiempo, dinero) a determinar las repercusiones y consecuencias de cada uno de sus votos.

Sería arrogante intentar solucionar este complejo problema por ley, pues ello supone que existe y que se conoce la mejor solución. La realidad es que por ahora no se conoce una solución óptima para la sociedad y ni siquiera se sabe si existe.

La propuesta que surge de este diagnóstico es dejar que cada partido busque la mejor solución vía ensayo y error, sin que el Estado interfiera en esa búsqueda con subsidios o gravámenes, dentro de cierto ámbito limitado. Si algún partido entrega una decisión (como la selección de un candidato) a un número pequeño de personas, pero responsables personalmente de los resultados, la ciudadanía debe respetar ese procedimiento interno del partido, y no gravarlo retirándole algún subsidio.

Sin embargo, consideramos que esa búsqueda saldría del ámbito tolerable si un partido o sus dirigentes se involucraran en actos de corrupción o de extorsión. Aunque el partido político sea una organización privada y voluntaria, debe recordarse que también ejerce funciones públicas cuando provee gobierno desde el poder ejecutivo, o desde la legislación. En ambos casos el partido controla en parte el monopolio del Estado sobre la fuerza física. Por ello, ese partido y sus personeros debe estar sujeto a las normas de probidad pública.

En cambio, aquel partido político que no está en el gobierno nacional, ni ha logrado poner a uno de sus candidatos en un escaño parlamentario, no accede al poder del Estado. Es una organización puramente privada. Estos partidos y sus miembros deberían ser eximidos de las normas de probidad pública respecto a la corrupción y la extorsión, con el fin de maximizar el respeto a la libertad de asociación y de expresión. En cambio, el interés ciudadano en impedir el tráfico de influencias es el criterio dominante en el caso de los partidos poderosos.

La aplicación de las normas de probidad pública en un partido político requiere de un trabajo legal de detalle que excede las posibilidades de este estudio. El concepto general es que quienes ejerzan cargos internos en los partidos —no los militantes comunes— sean sujetos a normas de probidad pública análogas a las que se aplican a los funcionarios públicos.

Con el fin de asegurar que el partido asuma la responsabilidad política y que no la traslade a falencias personales de algunos militantes, las multas que correspondan deberían ser cubiertas por el partido culpable en primera instancia, sin perjuicio de que éste repita contra el militante culpable. Además, el acceso del partido a los subsidios públicos en la siguiente elección debería ser reducido proporcionalmente a dichas multas. Estas medidas complementarían los incentivos electorales para que los partidos colaboren en aplicar las normas de probidad pública, y que realicen acciones de capacitación y prevención.

En suma proponemos:

Propuesta 9. Rechazar que los subsidios públicos a los partidos políticos dependan de cómo estructure el partido su proceso interno de decisiones o sus elecciones internas. Se propone que quienes ejerzan cargos internos en partidos que integren la coalición de gobierno nacional o cuyos militantes tengan uno o más escaños parlamentarios, sean sujetos a un conjunto completo de

normas de probidad pública. Se propone que las multas en caso de faltas sean cubiertas por el partido del culpable, y que el acceso del partido a los subsidios públicos en la siguiente elección sea reducido proporcionalmente a dichas multas.

ASESORÍA LEGISLATIVA: UN BIEN PÚBLICO PRIVATIZABLE

La ley se aplica en todo el país. Por eso, la asesoría legislativa para los parlamentarios es un bien público. En efecto, los beneficios o daños para un ciudadano no impiden que se generen también beneficios o daños para otros.

Sin embargo, en muchos casos la legislación afecta a unos pocos ciudadanos con mayor intensidad, es decir, no afecta a toda la ciudadanía por igual. Esta situación configura un bien (o mal) público «local» o concentrado. El atributo de ser «local» o concentrado de un acto legislativo tiene los mismos efectos prácticos que la capacidad de excluir de los beneficios a quien no contribuya a producir un bien público. En estos casos, el acto legislativo pasa a ser privatizable, es decir, es factible cobrar a los pocos afectados por crear la nueva legislación o por omitir su creación.

Esto vale en forma general, sea que los afectados estén organizados, formando grupos de presión, y ejerzan su derecho de petición en forma colectiva, o que hagan todo esto en forma individual.

Los partidos pueden vender indicaciones legislativas a cambio de donaciones o favores privados (corrupción), o pueden omitir legislación que dañe a un grupo a cambio de una donación (extorsión). Esta posibilidad no puede ser ignorada.

La pobreza del actual sistema legislativo chileno es un hecho, por el lado del Congreso. No existen asesores legislativos profesionales, de dependencia *directa* de cada parlamentario. Sólo hay secretarios o *staffers*, cuya función principal es la asesoría política. Un asesor político no puede ser imparcial, y por lo tanto no puede ser sujeto a un servicio civil tradicional, como ocurre con los funcionarios del Congreso (Ampuero, 2006). Por otro lado, se observa una paradoja: Se ha visto que apenas se abre un periodo de indicaciones en proyectos donde hay fuertes intereses económicos involucrados, muchos parlamentarios presentan docenas de indicaciones de gran extensión y alta complejidad. Es evidente que ellos no produjeron por su cuenta tales indicaciones, atendiendo al tiempo disponible y las asesorías conocidas. Al mismo tiempo, el otro gran legislador, que es el poder

ejecutivo, cuenta con numerosas y amplias asesorías legislativas de calidad, de su dependencia directa.

Cabe preguntarse por qué los parlamentarios no adquieren también asesorías legislativas de calidad, de su dependencia directa, siendo que disponen de amplios fondos fiscales. Recordemos que las asignaciones parlamentarias son sustanciales, como se mostró anteriormente, y podrían ser aún mayores si se pudiera documentar su uso en asesorías legislativas de calidad y de su dependencia directa, como en otros países. Hay dos hipótesis para explicar este hecho, que se complementan:

- Los parlamentarios se han autoconferido la libertad de gastar su asignación parlamentaria en establecer redes de oficinas en sus distritos, o de gastarla en asesorías legislativas de interés nacional. Como las asesorías legislativas de calidad, de su dependencia directa, deben competir contra un uso de fondos que está focalizado en el distrito que decidirá la reelección, y como este uso es prioritario para sobrevivir en política, las asesorías legislativas de calidad han captado muy pocos fondos.
- Los parlamentarios ya acceden a asesorías legislativas de calidad ofrecidas «de regalo» por terceros, es decir, por centros especializados, lobbistas, asociaciones gremiales y sindicatos. El precio nulo para el parlamentario usuario desplaza a la figura del asesor legislativo de dependencia directa.

La segunda hipótesis presume que estos proveedores de asesoría legislativa cuentan con otras fuentes de fondos. En el caso de los centros especializados, las fuentes de fondos pueden ser de origen fiscal (Sistema de Asesoría Legislativa Externa), donaciones extranjeras (fundaciones de partidos políticos extranjeros, de todos los signos políticos), subvenciones del partido político que patrocina el centro (originados a su vez en cuotas de militantes, excedentes de campaña y activos heredados) y donaciones privadas. Esta última fuente estaría basada en su mayor parte en donaciones de los grupos afectados por la legislación.

En el caso de los lobbistas, la fuente de fondos es la venta de servicios y honorarios cobrados a los grupos de presión. En el caso de las asociaciones gremiales, los fondos provienen de las empresas socias, y en el caso de los sindicatos, de las cuotas de los asociados.

La competencia entre centros especializados, lobbistas y asociaciones gremiales por lograr que los parlamentarios reciban su aseso-

ría legislativa y no la ofrecida por los rivales, y sobre todo por lograr que los grupos de presión privados lo financian a él en vez de a los rivales, puede ser brutal. Los siguientes elementos deben ser considerados:

- a. El hecho de que los centros especializados pueden aprovechar economías de escala y de ámbito reducen el costo medio en comparación al costo medio del lobbista y de la asociación gremial. En los centros especializados constituidos como entidad sin fines de lucro, la exención del IVA puede ser compensada por las dificultades para escapar de la prohibición de las contraprestaciones al recibir donaciones. Quizá la forma societaria óptima para un centro especializado es la sociedad anónima.
- b. Una ventaja de un centro de gran tamaño en relación a un lobby pagado por una industria y a una asociación gremial es que puede aspirar a *diversificar a sus donantes*, en el sentido de lograr bastante independencia de la gran mayoría de los donantes (excepto quizá alguna industria donante de gran peso financiero). Esta independencia le permite producir asesoría legislativa más confiable para los parlamentarios usuarios y atraer a personal más calificado.
- c. La contracara es que el lobbista y la asociación gremial pueden ofrecer un trabajo que responda con mucho mayor fidelidad a los intereses de las empresas que pagan, que una asesoría prestada por un centro que presume de ser independiente.

El aporte de ideas que hacen los lobbistas, las asociaciones gremiales y los sindicatos es bienvenido. Aunque sus ideas no fueran un gran aporte, ellos ejercen legítimamente su derecho de petición, así que no corresponde hacer una crítica a que existan dichas asesorías legislativas. Lo incorrecto es:

- a. La propuesta de un grupo de centros especializados que proclamaron el «derecho de los servicios gubernamentales y las empresas públicas [...] a celebrar contratos y apoyar a estos centros de ideas sin más limitación que la plena publicidad de sus aportes». Esta propuesta fue suscrita por Clarisa Hardy, Genaro Arriagada, Antonio Cortés Terzi, Mauricio Jélvez, Carlos Bascuñán y Eolo Díaz-Tendero (Declaración «Para que haya *Think Tanks* de todos los sectores», 8 de julio de 2005, www.asuntospublicos.org). Esto es una autorización para que

la coalición gobernante use los fondos públicos, aportados por todos los chilenos incluyendo los de oposición y los independientes, para financiar en forma discriminatoria a los centros y a las empresas de lobby oficialistas. Ella contradice todos los principios de probidad, al avalar que el fisco financie en forma asimétrica y discrecional al oficialismo. Los servicios, ministerios y empresas públicas deberían tener completamente prohibido realizar estos vergonzosos desvíos de fondos públicos, tal como propuso el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia convocado por la Presidenta Bachelet en 2006 en respuesta a los escándalos de Chiledeportes y de las facturas falsas de campaña.

- b. Que los propios partidos políticos (o sus institutos o centros relacionados) e incluso que los centros independientes especializados en asesoría legislativa, se conviertan en empresas de lobby, en el sentido de ofrecer la elaboración de indicaciones legislativas a cambio de donaciones monetarias. Podría ocurrir que un determinado grupo de presión (ecologistas, industrias, empresa) financie y patrocine a uno o más «investigadores» permanentes dentro de un partido o de un centro independiente, a cambio de una fidelidad absoluta en la elaboración de indicaciones cuando llegue el momento de legislar. Es importante precisar que este financiamiento no tiene por qué ser canalizado por el presupuesto del partido o centro de asesoría legislativa, pues puede tomar la forma de un directorio o de un honorario permanente recibido por el «investigador» por labores separadas que realiza en paralelo con el empleo en el partido o centro, cuyo sueldo puede ser modesto.

Para enfrentar este conjunto de situaciones, se proponen dos medidas:

- a. Crear un financiamiento público sustancial para asesoría legislativa a los parlamentarios que sea de su dependencia *directa*. El objetivo es que el parlamentario cuente con un equipo profesional propio, autónomo de los lobbies, que cumpla la función de evaluar dichas propuestas para descartar los elementos sesgados, y que sea capaz de generar indicaciones que genuinamente representen al parlamentario y de las que éste pueda hacerse responsable.

- b. Sujetar a normas de probidad a los asesores legislativos que sean empleados o asesores de los partidos políticos, o que operen en representación de un partido ante los parlamentarios.
- c. Respecto a los centros independientes que hagan asesorías legislativas, se propone dejarlos libres de regulación. Ella no es necesaria, porque en este nuevo escenario los propios parlamentarios serían más exigentes en cuanto a independencia de la asesoría recibida. También los grupos de presión detectarían que sus solicitudes de legislación pierden credibilidad cuando son elaboradas por un centro que no ha adoptado voluntariamente normas de probidad y transparencia. De esta forma, los grupos de presión también serían más exigentes en esta materia.

Para materializar la primera propuesta, se propone que el fisco financie un profesional por cada Comisión Parlamentaria en la que participe cada parlamentario. Además, este profesional sería dotado de asistentes y con personal de apoyo administrativo. Los requisitos clave para este profesional son:

- dedicación exclusiva (prohibición de recibir otros ingresos, favores y regalos de terceros);
- contrato de trabajo indefinido;
- seleccionado por el sistema de la Alta Dirección Pública;
- evaluado y despedido a discreción del parlamentario a quien sirva; sin embargo, sólo podría ser reemplazado por el mismo sistema;
- prohibición de trabajar en el distrito del parlamentario, pues esa labor seguiría a cargo de los actuales asesores políticos de los parlamentarios; y
- prohibición de colaborar con trabajo personal en campañas electorales.

Entre las responsabilidades de este asesor legislativo estaría recibir a los interesados en presentar opiniones al parlamentario —que tengan relación con la Comisión respectiva—, sintetizar y filtrar las propuestas recibidas, y elaborar propuestas escritas para el parlamentario, quien mantendría la decisión final de suscribirlas o no.¹⁸

18. También se propone que las propuestas escritas del asesor queden regis-

El objetivo es asegurar que cada parlamentario cuente con asesoría legislativa de calidad, que sea de su confianza.

Una propuesta detallada excede el propósito de este trabajo. Más adelante, a medida que se acumule experiencia, se podrían considerar medidas adicionales.

Nos parece claro que la ciudadanía se beneficiaría financiando la producción de asesorías legislativas y dificultando su «privatización». En síntesis la propuesta es:

Propuesta 10. Crear financiamiento público sustancial para la asesoría legislativa de los parlamentarios, de su dependencia directa. Se financiaría un profesional, junto a asistentes de alta calificación y personal de apoyo administrativo, por cada Comisión Parlamentaria en la que participe un parlamentario.

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO EQUITATIVO A LA OPOSICIÓN

La evidencia para Chile muestra una fuerte asimetría en el financiamiento público legal en *contra* de los partidos de oposición. Los partidos de oposición sólo acceden a algún financiamiento público vía escaños en el Congreso.

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 formados. Este subsidio pretende lograr un piso de igualdad.

En 1965, una ley británica dispuso un subsidio para el pago de sueldos para los caudillos (*whips*) de la oposición en ambas Cámaras del Congreso. En 1975, se decidió crear un subsidio anual a los partidos de oposición, en proporción al número de escaños obtenidos y al número de votos obtenidos en la elección anterior, y a partir de abril de 1994 ésta suma se reajusta anualmente por la variación del IPC. En 1996, el apoyo total a la oposición por este concepto alcanzó a casi 2 millones de libras (Bogdanor, 2000). Corrigiendo por paridad del poder de compra, esto equivale a \$1.200 millones al año en Chile, de lo cual tres cuartos fue obtenido por el principal partido opositor (el Laborista en 1996).

tradas en la Oficina del Informaciones del Congreso y que sean públicas después de algún tiempo.

En el contexto institucional chileno, donde un servicio civil incipiente y de cobertura incompleta permite inevitablemente una fuerte asimetría del financiamiento público en favor de los partidos oficialistas, un financiamiento público especial para la oposición es un requisito indispensable. Considérese, por ejemplo, qué ocurriría con el financiamiento de los partidos de la actual coalición gobernante si perdiera el poder ejecutivo en la próxima elección presidencial. En Chile, lograr una alternancia democrática en el poder ejecutivo requiere de la creación de un financiamiento público permanente para los partidos que estén fuera del gobierno, cualquiera sean éstos.

Podría temerse que un subsidio a la oposición crearía incentivos a que los partidos de *oposición* se disgreguen, pues una fracción podría obtener más recursos separándose de su partido madre que actuando al interior de tal partido.¹⁹ La experiencia británica indica que ese temor es infundado, pues el financiamiento para la oposición puede ser diseñado para maximizar además la gobernabilidad. Para ellos se debe priorizar la entrega de fondos a aquellos partidos que integran la mayor coalición de oposición, y por eso son una alternativa real de gobierno.

En calidad de ilustración, el flujo de fondos distribuidos con este objeto podría seguir la siguiente fórmula:

- a. La mitad de los fondos, para aquella coalición de partidos que, no siendo parte de la coalición de gobierno, cuente con más escaños en el Congreso. Los demás partidos de oposición no recibirían esta parte del subsidio. La existencia de una coalición sería demostrada con pactos escritos de actuación conjunta entre bancadas y con el cumplimiento efectivo de dichos pactos en las votaciones de los proyectos de ley en sala, medido por un cumplimiento superior a algún umbral, por ejemplo el 90% de los votos de los partidos suscriptores. Esta suma sería asignada a gastos específicos únicamente por el secretario de dicha coalición de partidos, cargo que sería designado de común acuerdo por los partidos que integren esa coalición.

19. No se crea un incentivo a que los partidos *oficialistas* se disgreguen, porque la facción que lo haga podría quedar fuera del Gobierno. Eso significaría perder acceso a las ventajas políticas de ser oficialismo, que seguirán siendo mucho mayores. Tampoco accedería al subsidio a la oposición, si se adopta nuestra propuesta, porque ello requeriría que fuera aceptada en la mayor coalición opositora.

- b. La otra mitad de los fondos sería distribuida entre *todos* los partidos que no sean parte de la coalición de gobierno, en proporción al número de escaños parlamentarios de cada partido, y también se entregaría una parte a los parlamentarios independientes. Esta segunda suma sería asignada a gastos específicos únicamente por el secretario del partido respectivo, no por cada parlamentario.
- c. En todos los casos este subsidio sólo podría ser gastado en asesoría legislativa, documentada con informes escritos y realizada por personal cuyo contrato de trabajo sea de duración indefinida. Este requisito busca asegurar la profesionalización de la asesoría legislativa. Dichos informes serían accesibles para la ciudadanía dentro de un plazo de un año desde su pago.

Respecto al último elemento, es necesario acotar el uso del subsidio a alguna clase de bienes públicos específicos, con el fin de evitar dos cosas: 1) que estos fondos sean destinados por los partidos a expandir la red de oficinas en los distritos de los parlamentarios, y 2) que el subsidio sea a todo evento o condicionado a distractores. Rechazamos usar estos fondos para el pago de arriendos de sedes, de personal de secretaría, gastos de comunicaciones y gastos de funcionamiento como cuentas de electricidad, calefacción o agua, porque estos son insumos y no productos. Nada impide que al empezar a recibir el subsidio, los partidos reasignen los fondos que hoy destinan a pagar arriendos de sedes, telefonía, electricidad y otros, hacia financiar una red de oficinas en los distritos de sus parlamentarios. Lo que se busca es que la ciudadanía obtenga un resultado concreto y específico a cambio de este subsidio: asesoría legislativa de mejor calidad para la oposición.

Para lograr el cumplimiento práctico de este requisito, se propone que los gastos sean pagados y registrados por las oficinas administrativas del Congreso, cuyos funcionarios serían responsables de que se destinen exclusivamente a gastos de asesoría legislativa. Estos fondos no pasarían por la caja de los partidos beneficiarios. Los contratos de trabajo indefinidos serían suscritos, en calidad de empleador, por las oficinas administrativas del Congreso. Desde luego, la selección de dichos empleados sería realizada por los secretarios respectivos, y ellos podrían tener empleos complementarios en los partidos y en los institutos de formación política de los partidos.

Respecto a la magnitud global del subsidio propuesto, es ilustrativo consignar el total de gastos generales que reportaron los balances oficiales para 2006 de los dos partidos cuyo balance estaba aprobado en julio de 2007: el balance del partido Unión Demócrata Independiente (UDI, oposición), revela gastos generales por \$1.700 millones para el año 2006.²⁰ En cambio, el balance del Partido Socialista, con numerosos militantes ocupando cargos de asesores en el gobierno central, reveló gastos generales por \$500 millones para el año 2006, que sin duda están subestimados.

Se ve que si la UDI recibiera la mitad del subsidio británico, es decir \$600 millones al año o \$50 millones al mes, podría cubrir el 35% de su gasto anual. Tampoco sería conveniente que los partidos de oposición quedaran completamente liberados de la necesidad de mantener la adhesión de sus militantes para financiar los fondos faltantes, es decir, nos parece un error elevar esta fracción a 100%. Considerando que es indispensable acumular experiencia de funcionamiento antes de que se justifique considerar sumas mayores, proponemos que el monto global del subsidio sea de \$1.200 millones al año, igual suma que en Gran Bretaña.

Dos ilustraciones pueden aclarar esta propuesta. En octubre de 2007 había 58 diputados y 19 senadores no oficialistas, sumando 77 parlamentarios. De ellos, 42 eran de la UDI, 28 de Renovación Nacional y 7 eran independientes. Por ende, de existir el subsidio propuesto, éste se habría invertido de la siguiente forma:

- a. \$600 millones anuales para que asigne el secretario de la Alianza por Chile, por ser la coalición no oficialista de mayor tamaño (UDI más RN).
- b. El secretario de la UDI asigna \$327 millones al año a asesoría legislativa.
- c. \$218 millones anuales para que asigne el secretario de Renovación Nacional.
- d. \$7,8 millones anuales para que asigne cada parlamentario independiente.

20. Véase *Diario Oficial* del 18 de julio de 2007, página 8. Los gastos generales que reporta el balance del Partido Socialista no son informativos de su verdadero costo de operación, porque casi todos sus militantes importantes tienen sueldos u honorarios en el poder ejecutivo, concedidos por la presidenta Bachelet.

En cambio, si la elección presidencial de enero de 2006 hubiera sido ganada por Sebastián Piñera, y si Chile Primero (partido en formación) se hubiera desgajado del Partido por la Democracia tal como ocurrió, en octubre de 2007, habría habido 67 diputados y 21 senadores no oficialistas, sumando 88 parlamentarios. De ellos, 27 de la Democracia Cristiana, 23 del Partido Socialista, 23 del Partido por la Democracia, 10 del Partido Radical y 7 independientes. Por ende, de existir el subsidio propuesto se habría invertido de la siguiente forma:

- a. \$600 millones anuales para que asigne el secretario de la Concertación por la Democracia, por ser la coalición no oficialista de mayor tamaño (PDC más PS más PPD más PRSD).
- b. El secretario del PDC asigna \$184 millones al año a asesoría legislativa.
- c. Cerca de \$157 mill. anuales para que asigne el secretario del PS.
- d. Cerca de \$143 mill. anuales para que asigne el secretario del PPD.
- e. Cerca de \$68 mill. anuales para que asigne el secretario del PRSD.
- f. \$6,82 millones anuales para que asigne cada parlamentario independiente.

Desde luego, la exigencia constitucional de no privilegiar a los partidos políticos por sobre los parlamentarios independientes es respetada por aquella parte del subsidio que se distribuye a prorrata del número de escaños. Pero ello también ocurre con el subsidio que asigna el secretario de la coalición opositora más grande, pues los fondos se utilizan exclusivamente en asesoría legislativa, evitando dar ventajas electorales a ciertos partidos y beneficiando a su vez la calidad del proceso legislativo.

Respecto a la posibilidad de crear un subsidio análogo a la oposición de nivel municipal, nos parece que ello sería prematuro en las circunstancias actuales. Sería preferible ganar experiencia con el subsidio a la oposición a nivel nacional. En todo caso, el sistema electoral vigente para los concejales, que es proporcional, garantiza que los partidos de oposición elijan algunos concejales, si tienen alguna votación. Dichos concejales ya acceden algunos financiamientos públicos. En suma, esta propuesta es:

Propuesta 11. Crear un subsidio adicional para que la oposición adquiriera asesoría legislativa, por unos \$1.200 millones al año. La mitad de estos fondos se distribuiría a la mayor coalición de partidos no oficialistas. La otra mitad de los fondos sería distribuida entre todos los partidos no oficialistas, en proporción al número de escaños parlamentarios de cada uno, y también se entregaría una suma proporcional a los parlamentarios independientes. La asesoría legislativa adquirida con estos fondos sería documentada con informes escritos, realizada por personal contratado en forma indefinida y serían públicos dentro de un año.

CONCLUSIONES

Este trabajo argumenta en favor de crear ciertos subsidios públicos acotados a los partidos políticos, para los periodos fuera de campaña. Al mismo tiempo rechaza expresamente los subsidios para gastos corrientes o de funcionamiento. También rechaza los subsidios asignados según los votos obtenidos en la elección anterior, pues la evidencia internacional y el análisis demuestran que ellos son sumas a todo evento y que los partidos suben sus propios subsidios a lo largo del tiempo, explotando a la ciudadanía.

Se propone maximizar la transparencia respecto al monto de los subsidios públicos, creando obligaciones para que el Servicio Electoral reúna la información y publique en forma oportuna los montos y sus tendencias en el tiempo. Además se propone trasladar toda la legislación sobre subsidios públicos a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

Al mismo tiempo, se propone crear un conjunto de subsidios públicos orientados a la provisión de bienes públicos *específicos*. Destaca un subsidio para primarias presidenciales, otro para financiar la formación política, y un tercero para complementar las cuotas pagadas por los militantes.

Además se propone crear dos subsidios relacionados con los parlamentarios. Uno de ellos financiaría asesores expertos para materias legislativas de dependencia *directa* de cada parlamentario, y el segundo entregaría un subsidio especial a la oposición, para equilibrar su situación respecto de la coalición oficialista.

Por otra parte, se proponen cuatro medidas concretas para frenar la intervención electoral oficialista y su correlato: el financiamiento público asimétrico al oficialismo en desmedro de la oposición.

También se propone condicionar el financiamiento público a la sujeción por parte del partido a mecanismos de control que impidan la obtención de recursos por medio de la corrupción y la extorsión. Se propone destinar parte del tiempo de la franja de televisión gratuita a un resumen de todos los fraudes comprobados por la justicia en el último periodo, ordenados por partido e indicando los nombres de los políticos involucrados.

Esta breve revisión muestra que es posible avanzar de manera simultánea en diversos frentes para mejorar la calidad de la política chilena.

REFERENCIAS

- AMPUERO, H. (2006). «¡Fuera los seconds!» (o el papel de los *staffers* y las asesorías políticas en el Congreso Nacional), Informe 536, disponible en <www.asuntospublicos.org>.
- BARROS, E. (1983). *Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos*. Serie Documentos de Trabajo núm. 10. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- BOGDANOR, V. (2000). «El financiamiento político en Gran Bretaña». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen 1: Financiamiento político* (pp. 139-170). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- CAPLAN, Bryan. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press.
- DONOSO, Patricio, Paulina RAMOS y Paulina RIQUELME. (2000). «Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 321-360). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- GEDDES, Barbara. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- MEYER, D. y J. M. MEYER. (2002). «Evaluación de las contrataciones públicas en Chile». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 543-607). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- PULZER, P. (2000). «El financiamiento político en Alemania». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 89-138). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

VALDÉS, Salvador. (2000). «Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política, de la Comisión de Reforma del Estado». *Estudios Públicos*, 78 (otoño): 375-550.