



asuntos  
públicos  
.cl



Centro de estudios del desarrollo

 /asuntospublicos

 @ced\_cl

#### Novedades

28/06/2013

Política

Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte I

25/06/2013

Economía

El Ingreso Ético Familiar: Las Experiencias de Brasil, Chile y México. Parte III

18/06/2013

Economía

El Ingreso Ético Familiar: Las Experiencias de Brasil, Chile y México. Parte II

14/06/2013

Economía

El Ingreso Ético Familiar: Las Experiencias de Brasil, Chile y México. Parte I

11/06/2013

Sociedad

El cambio religioso en Chile

07/06/2013

Política

Lo que el dinero no puede comprar: El último libro de Michael J. Sandel

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1059

## Política

28/06/2013

Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte I

Sebastián Rivera (1)

### Introducción

Los partidos políticos cumplen un rol fundamental en los regímenes democráticos. Si bien no son condición necesaria para la existencia de estos regímenes, sí lo son para su adecuado funcionamiento. Como han señalado diversos autores, los partidos políticos cumplen diversas funciones en el proceso democrático. Para Giovanni Sartori los partidos cumplen funciones de comunicación, canalización y expresión (2). Gianfranco Pasquino agrega que los partidos formulan programas políticos, ya sea por iniciativa propia o como receptores de demandas ciudadanas; reclutan miembros de la organización para convertirlos en dirigentes políticos partidarios; además presentan candidatos a las elecciones populares (3).

Aunque varias de estas funciones están siendo reemplazadas o compartidas con otros actores políticos, los partidos políticos cumplen tareas difícilmente sustituibles, por lo cual siguen desempeñando un rol central en las democracias de masas. Como ha sostenido Pizzorno, los partidos políticos desempeñan responsabilidades se han mantenido vigentes ya que:

- i) Sirven para mantener el consenso;
- ii) Garantizan la coordinación del personal político;
- iii) Sondean las opiniones de los ciudadanos y los representan responsablemente;
- iv) Reducen el exceso de problemas que la administración del Estado debería enfrentar si todas las demandas de la sociedad llegaran directamente (4).

En consecuencia, aunque los partidos políticos se encuentren enfrentando procesos de pérdida de confianza, de legitimidad y de un creciente distanciamiento entre los líderes partidarios y la ciudadanía(5), cumplen funciones esenciales y cuyas responsabilidades son insustituibles. En concreto, en regímenes democráticos, los partidos políticos presentan candidatos a las elecciones; son el lugar e instrumento para la participación política de un gran número de ciudadanos; formulan programas políticos que constituirán la base de futuras políticas públicas; acceden a posiciones políticas en el gobierno y gobiernan para ser reelegidos; y son, en la medida de lo posible, “responsables” (6). Y como es evidente, los partidos políticos deben financiar el desarrollo de estas funciones, particularmente, las dos primeras. Tras esto hay un hecho ineludible: las democracias, para su adecuado funcionamiento, requieren de financiamiento.

Para los partidos políticos, esto consiste en mantener los aparatos partidarios en funcionamiento permanente, como también, en enfrentar los altos costos de las campañas electorales. Esto último, es particularmente relevante, ya que como señalan algunos autores, existe una tendencia al aumento de los gastos electorales por parte de partidos y candidatos, lo cual se debe a dos factores (7): en primer lugar al crecimiento de la sociedad y la necesidad que tienen partidos políticos y candidatos de llevar su mensaje a cantidades importante de electores, obligando a los primeros a invertir grandes cantidades de dinero en medios de comunicación, particularmente en televisión (8), y en segundo lugar, el modo de hacer campaña presenta un fuerte componente de profesionales expertos en temas electorales, opinión pública y comunicación e imagen, los cuales se convierten en factores decisivos a la hora de convencer a los electores de las bondades de los candidatos en competencia (9).

En las últimas décadas diversos países han adoptado legislaciones orientadas a regular la relación dinero y política, con al menos dos objetivos: entregar financiamiento público a los partidos, ya sea para sus actividades regulares o para el despliegue de campañas electorales; y el control de los dineros invertidos en la actividad política. Ante el reconocimiento de la importancia del rol público de los partidos políticos, y los evidentes riesgos que introduce el dinero en la política democrática (10), tales como el soborno, el cohecho, la inequidad en las campañas electorales, entre otros, los Estados han tendido a regular varias de las dimensiones que alcanza la relación entre el dinero y la política.

En virtud de los antecedentes antes expuestos, este estudio se presentará en tres informes, cada uno de los cuales tiene su propio objetivo: en el caso de este primer informe, su propósito es presentar de manera crítica las principales características del financiamiento a la actividad política en nuestro país; para el segundo, sistematizar y analizar las principales características de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos en América Latina; y para el tercero presentar antecedentes del financiamiento a la actividad regular de los partidos políticos a nivel mundial. En todos estos casos, no se ha considerado como actividad regular las campañas electorales, ya que por lo general, tanto los trabajos académicos como la legislación, las consideran como ítems distintos. Con estos informes se espera contribuir y fomentar la discusión sobre un marco regulatorio al financiamiento público a las actividades de los partidos políticos en nuestro país.

### El financiamiento público a los partidos políticos.

Existe consenso en la idea que la actividad política en las democracias contemporáneas no es posible de ser desarrollada sin dinero, en virtud de lo cual, el financiamiento público a la actividad política es fundamental para el desarrollo democrático. Además, brindar fondos públicos en forma “reglamentada” puede por una parte, fomentar el pluralismo político, como también, contrarrestar los efectos negativos que podría acarrear la enorme influencia capaz de ejercer el dinero en la actividad política (11).

Como han señalado algunos autores en virtud de diversos estudios comparados, el financiamiento público a los partidos políticos, encuentra dos principales propósitos: en primer lugar, apoyar a los partidos políticos en su funcionamiento como instituciones; y en segundo lugar, contribuir al financiamiento de las campañas en periodos electorales, de manera efectiva (12). A estos dos objetivos, algunos autores (13) consideran agregar una tercera categoría: financiamiento para la investigación y el fortalecimiento institucional de los partidos.

En cuanto a la modalidad de entrega de fondos públicos, el financiamiento puede ser de dos tipos: directo o indirecto. El primer tipo consiste en fondos públicos (en dinero o bonos) desembolsados a los partidos; mientras que el segundo consiste en facilidades para que los partidos puedan acceder a determinados bienes, como beneficios tributarios, acceso a medios de comunicación masivos, subvenciones, etc.

La experiencia comparada sugiere que al momento de diseñar una política que permita el financiamiento público a los partidos políticos, los tomadores de decisiones debiesen abordar y definir, al menos, 3 aspectos claves (14):

1. ¿Qué partidos políticos pueden recibir fondos?
2. ¿Cómo deben asignarse los fondos disponibles entre los partidos elegibles?
3. ¿Deben destinarse los fondos total o parcialmente según propósitos definidos?

En relación a la primera pregunta, algunos sistemas de financiamiento público consideran la inscripción como partido como condición suficiente para acceder a fondos; otros establecen que sólo los partidos que compiten en elecciones pueden acceder a los subsidios públicos; sin embargo, la tendencia a nivel mundial es aplicar algún tipo de umbral, generalmente asociado al rendimiento electoral en la elección anterior a la representación efectiva en órganos electivos. En cuanto a la asignación de fondos, las modalidades por la cual se determinan los fondos asignados a cada partido, varían desde criterios de proporcionalidad a la cantidad de escaños obtenidos; asignación en razón de una tasa fija por voto obtenido; o simplemente un criterio de igualdad, donde todos los partidos políticos que acceden a optar al financiamiento público reciben el mismo monto.

En cuanto al objeto de financiamiento, como mencionamos más arriba, los fondos pueden ser asignados para que los partidos políticos puedan disponer libremente de ellos, o estar orientados a financiar determinadas actividades, principalmente las actividades ordinarias y regulares de los partidos y las campañas electorales, u otros aspectos generalmente menos considerados, tales como los centros de investigación o técnicos, o para fortalecer determinadas instituciones al interior de los partidos.

Por último, un elemento adicional que es destacado por algunos autores (15), tiene relación con la periodicidad en la entrega de los fondos públicos, pudiendo ser éstos permanentes entregados anualmente, o de tipo electoral, donde su pago está sujeto a los ciclos electorales. Estas tres preguntas serán abordadas más adelante en un análisis comparado sobre los sistemas de financiamiento a la política en América Latina.

### El financiamiento a los partidos en Chile.

A pesar de la temprana institucionalización de los partidos políticos y del preponderante rol que han jugado en la historia política de nuestro país, Chile no cuenta con un sistema de financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos. En el caso del financiamiento a las campañas electorales, no ocurre lo mismo, ya que desde el año 2003 el país posee un marco normativo que, entre los diversos aspectos que regula, crea un mecanismo de financiamiento de las campañas electorales el cual subsidia en parte los gastos de campaña en que han incurrido tanto partidos como candidatos. Anterior a esta ley, lo único que existía, era el financiamiento público indirecto, a través del acceso a publicidad en televisión de manera gratuita.

De todas maneras, aunque la Ley N° 19.884 “sobre transparencia, límite y control de gasto electoral” está orientada exclusivamente a regular el financiamiento –y otros aspectos de la relación dinero-política– de las campañas electorales (16), su mérito es significativo, ya que hasta la fecha sigue constituyendo el único esfuerzo por introducir elementos regulatorios a la relación entre el dinero y la política. Esto es particularmente relevante, pues como han consignado algunos estudios (17), para aquella época nuestro país era uno de los más atrasados en el contexto latinoamericano en materia de regulación del dinero y financiamiento público a la política.

El marco regulatorio en Chile sobre el financiamiento de los partidos políticos, tanto para campañas como para la actividad regular, está contenido esencialmente en la ley N° 18.603 Orgánica Constitucional de partidos políticos y en Ley N° 19.884 “sobre transparencia, límite y control de gasto electoral”. En su artículo 33, la Ley Orgánica Constitucional sobre partidos políticos establece que los ingresos de los partidos políticos “estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio”, prohibiendo explícitamente el financiamiento proveniente desde el exterior. Por tal motivo, en Chile, el financiamiento a las actividades regulares de los partidos políticos es esencialmente de carácter privado. Por otra parte, la ley libera de todo tipo de impuesto a quienes realicen cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias hasta un monto de 30 Unidades Tributarias mensuales (UTM) en favor de alguno de partidos políticos.

Adicionalmente, los partidos políticos tienen la obligación legal de entregar un balance financiero de la institución, en donde se detallen sus ingresos y gastos. Esta información es de carácter público, publicada por el Diario Oficial y se encuentra disponible en el sitio web del Servicio Electoral (SERVEL). Estos datos son útiles para aproximarnos, con cierto nivel de confianza, a las diversas modalidades que ocupan los partidos para obtener recursos para su funcionamiento regular. El cuadro 1 sintetiza la información sobre los estados financieros de los partidos para el año 2011.

Cuadro 1. Ingresos de los partidos políticos para su funcionamiento regular año 2011 (en pesos chilenos)

Partido	Total ingresos	Principal aporte	Monto	% del total	Otro aporte relevante	Monto	% del total
PDC	109.983.642	Cotización afiliados	99.412.395	90,4	---	---	---
PS	718.300.426	Intereses Financieros	279.443.474	38,9	CM Inversiones Financieras	226.962.290	31,6
PPD	182.132.529	Cotización afiliados	176.142.529	96,7	---	---	---
PRSD	11.940.000	Producto Bienes propios	6.670.000	55,9	Cotización afiliados	5.200.000	43,6
UDI	607.191.951	Cotización afiliados	397.068.353	65,4	Aportes reservados	189.740.272	31,2
RN	57.212.804	Cotización afiliados	30.341.907	53	Producto bienes propios	15.258.396	26,7
PCH	230.413.734	Campaña Finanzas	207.795.161	90,2	---	---	---
PR I	12.423.032	Déficit del Ejercicio	12.258.032	98,7	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con información disponible en . Los datos corresponden a los balances financieros de los partidos políticos nacionales correspondientes al año 2011 y publicados en el Diario Oficial entre los meses de julio de 2012 y enero de 2013. Sólo se han considerado los partidos que tienen representación parlamentaria.

De la información anterior, se concluyen algunas ideas. En primer lugar, los datos que entregan los partidos al SERVEL son heterogéneos y carentes de criterios homogéneos para presentación de balances financieros(18), apareciendo más de 10 categorías distintas entre todos los informes (19). En segundo lugar, llaman la atención las notables diferencias en los ingresos de los partidos, en donde el PS recibió un total de \$718.300.529 pesos durante el 2011, fundamentalmente producto de los intereses de los instrumentos financieros con los que cuenta, los cuales contrastan con los \$11.940.000 del Partido Radical o los \$57.212.804 de Renovación Nacional, partido conocido por sus fuertes vínculos con el empresariado chileno.

En tercer lugar, el mecanismo de ingreso más importante para los partidos políticos nacionales son las cotizaciones de los afiliados, el cual en 4 de los 8 partidos, constituye la principal fuente de ingresos. Particularmente es relevante para el PDC y el PPD en donde más del 90% de sus ingresos corresponde a este ítem. El único caso especial es el Partido Socialista, en el cual la cotización de sus militantes corresponde al 4 ítem de ingreso, correspondiente a \$70.008.000 (9,7% de los ingresos totales). Por último, llama la atención el ítem “aportes reservados” en el balance de la UDI, no sólo porque son \$189.740.272 correspondientes al 31,2% de los ingresos total del partido para el año, sino porque además, tal figura está autorizada sólo para el financiamiento de campañas electorales, situación que no corresponde al año 2011.

En relación al marco jurídico sobre el financiamiento a los partidos políticos, Fuentes siguiendo a Huneus(20) señala que esta normativa es meramente formal y no tiene la intencionalidad de regular el financiamiento de los partidos. Argumenta por una parte, que la falta de atribuciones que tiene el SERVEL para indagar en los balances entregados por los partidos, y por otra, para evaluar si los antecedentes ahí señalados se ajustan a la realidad, limitan sustancialmente los efectos por controlar la influencia del dinero. Así, por ejemplo, el SERVEL sólo puede investigar errores administrativos en la confección de los balances, y no la procedencia de los fondos y donaciones que los privados hacen a los partidos (21). Esto es particularmente relevante cuando se constata, a partir de los mismos documentos públicos, la entrega de aportes reservados a los partidos, tal como se evidencia en el cuadro 1.

Por último, en materia legislativa el tema se ha concentrado fundamentalmente en los cuestiones de financiamiento público a las campañas electorales, debido a la relevancia que alcanza el tema antes, durante y después de los eventos electorales. Consecuencia de esto es la aprobación de la Ley N° 19.884 “sobre transparencia, límite y control de gasto electoral” el año 2003, y sus posteriores modificaciones. En materia de financiamiento a la actividad regular de los partidos, las iniciativas son más bien escasas. El cuadro 2 presenta las iniciativas legislativas en el periodo 1990-2012 en materia de regulación y financiamiento público de la actividad regular de los partidos políticos.

Cuadro 2. Iniciativas legislativas en materia de regulación y financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos.

Año	Iniciativa	Boletín	Ámbito	Promotor	Resultado legislativo
1996	Introduce diversas modificaciones a la ley 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, en materia de financiamiento de dichas organizaciones.	1962-07	Regulación	Senador Muñoz Barra (PPD)	Archivado
2008	Establece nueva Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos	5887-06	Regulación	Ejecutivo	Primer trámite constitucional
2012	Modifica la ley N° 19.884, con el objeto de asegurar la total transparencia en materia de gasto electoral y financiamiento de la actividad política	8283-06	Regulación	Diputados de los partidos: PDC, PS, PPD, PRSD, PRI.	Primer trámite constitucional

Fuente: Elaboración propia con información obtenida desde [sil.senado.cl](http://sil.senado.cl)

En los siguientes informes se abordará el tema desde el análisis comparado de la realidad del financiamiento público a los partidos políticos en América latina, examinando las disposiciones particulares establecidas en las legislaciones de los países que cuentan con sistema de financiamiento público; el criterio para optar al financiamiento público; los mecanismos utilizados para la asignación de recursos y los objetivos que se persiguen con ello.

- (1) Cientista Político. Universidad Alberto Hurtado. Investigador CED.
- (2) Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Editorial. 2005.
- (3) Pasquino, Gianfranco. Nuevo Curso de Ciencia Política. Fondo de Cultura Económica. 2011. Pp. 176-177.
- (4) Citado en Pasquino, Gianfranco. Op. Cit. Pág. 193.
- (5) Dalton, Russell y Martin P. Wattenberg (eds). Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford University Press. 2000.
- (6) Pasquino, Gianfranco. Op. Cit. Pág. 194.
- (7) Zovatto, Daniel. "El financiamiento electoral: Subvenciones y gastos" en Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica. 2007. Pág. 751.
- (8) Sartori, Giovanni. Videopolítica: Medios, Información y Democracia de Sondeo. Fondo de Cultura Económica. 2003
- (9) Saffirio, Eduardo. "Impacto de la video política en los partidos políticos" en Política 37: 103-116. 1999.
- (10) Peña, Carlos. "Dinero y política. Sobre las formas de financiamiento electoral", Estudios Públicos 84: 301-321. 2001.
- (11) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2012. Regulación del financiamiento político en el mundo. Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional. Disponible en [www.idea.int](http://www.idea.int).
- (12) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Op. Cit.
- (13) Zovatto, Daniel. Op. Cit.
- (14) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Op. Cit. Pág. 25.
- (15) Casas, Kevin y Daniel Zovatto. "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina" en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coord.) Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2011.

- 
- (16) En términos generales, los aspectos centrales de la Ley N° 19.884 son: i) determinación de límites al gasto electoral, asignando un gasto máximo permitido dependiendo del tipo de elección y la magnitud del distrito, los cuales son fijados por el SERVEL 6 meses antes de la respectiva elección; ii) establecimiento de un aporte público a partidos y candidatos, y regula los aportes privados; iii) fija sanciones económicas a quienes vulneren las normas establecidas en la ley; iv) establece un sistema de control de los gastos electorales; y v) dispone de la publicidad de los gastos electorales de los candidatos. Este aspecto, es considerado por algunos autores como uno de los objetivos más importantes de la ley, ya que incorpora un elemento de transparencia en la regulación sobre los dineros de los partidos y candidatos. La información sobre los gastos realizado por candidatos y partidos durante los periodos de campaña, se encuentran disponibles en la página web del SERVEL.
- (17) Fuentes, Claudio. “Financiación de partidos políticos en Chile” en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coord.) Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2011.
- (18) Fuentes, Claudio. Op. Cit. Pág. 154.
- (19) Además, en algunos casos, no queda claro a qué corresponden los ingresos.
- (20) Hunneus, Carlos. “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile”. En: Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (eds). La Financiación de la Política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 1998.
- (21) Fuentes, Claudio. Op. Cit. Pág. 172.