

REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública

Luis Bates Hidalgo (*Presidente*),
Alberto Arenas De Mesa, Francisco Javier Cox Irrarázaval,
Francisco Fernández Fredes, Ángel Flisfisch Fernández,
Eugenio Guzmán Astete, Gonzalo Sánchez García-Huidobro,
Salvador Valdés Prieto, Ángela Vivanco Martínez,
José Zalaquett Daher, Patricio Zapata Larraín y
Rodrigo Medina Jara (*Secretario Ejecutivo*)

El presente informe se terminó de redactar el 5 de mayo de 2003, y tras ser aprobado por la Comisión Asesora Presidencial, fue puesto a disposición del Presidente de la República y otras autoridades.

La elaboración del informe estuvo a cargo de la Subcomisión de Regulación del Financiamiento de la Actividad Política, que se constituyó el 22 de enero de 2003 al interior de la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Probidad y Transparencia Pública.

Para información sobre otros artículos y documentos dados a conocer por *Estudios Públicos* sobre el tema de la regulación del financiamiento de la actividad política, consultar www.cepchile.cl

1. Introducción

El presente documento contiene un conjunto de propuestas elaboradas por la Subcomisión de Regulación del Financiamiento de la Actividad Política, que es parte de la Comisión Asesora Presidencial de Fortalecimiento de los Principios de Probidad y Transparencia Pública.

Hasta la fecha, la Comisión ha trabajado dividida en dos subcomisiones: la señalada y una segunda sobre Alta Dirección o Gerencia Pública. Si bien el trabajo sobre alta dirección pública está orientado por los objetivos de identificar un sistema o normativa de reclutamiento de directivos que permita asegurar la mantención en el tiempo de un nivel promedio de calidad técnico-profesional lo más cercano a la excelencia, consolidar un carácter meritocrático para el servicio civil, facilitar y promover mayor eficiencia y eficacia de desempeño público, consolidar una cultura moderna de gestión pública y garantizar grados crecientes de igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos directivos, este cometido también se vincula con la regulación del financiamiento de la actividad política.

En efecto, las prácticas de reclutamiento de directivos hoy imperantes, que privilegian consideraciones político-partidistas, por otra parte en algún grado inevitables, tienden a afectar negativamente tanto los niveles de calidad técnico-profesional históricamente alcanzables, como también los niveles de transparencia, probidad y desempeño ético funcionario al facilitar controles monopólicos que conllevan riesgos de cautiverio, presión e influencias ilegítimas sobre el actuar de los directivos públicos.

Esas prácticas están relacionadas con la ausencia de marcos regulatorios adecuados del financiamiento de la actividad política en sentido estricto: campañas electorales y actividad regular de los partidos. Existen así alimentaciones y retroalimentaciones importantes entre las lógicas de financiamiento de la política hoy imperantes y las prácticas de reclutamiento existentes.

Por consiguiente, los miembros de la subcomisión y por ende los de la Comisión, ven las propuestas que se presentan como complementarias de las que pueda hacer la subcomisión sobre gerencia pública.

2. Valores y principios que deben orientar el marco regulatorio

La Comisión considera que el marco regulatorio que se identifique debe atender a la tutela de diversos valores y orientarse por ciertos principios específicos. Estos valores y principios son los siguientes:

a) Principio de eficacia

La experiencia comparada, que es rica y variada, muestra no sólo que los problemas sobre los que recae esta regulación son complejos, sino también que uno de los talones de Aquiles de los marcos regulatorios es su ineficacia o inocuidad al ser puestos en práctica. La actividad de los distintos actores involucrados —políticos, privados y sociales— tiende a identificar rápidamente oportunidades estratégicas y tácticas para burlar regulaciones. Esta ineficacia, además de tornar inocuo el marco regulatorio, genera frecuentemente escándalos que contribuyen a desprestigiar aún más la actividad política. Por consiguiente, una preocupación permanente debe ser la de construir un marco regulatorio que sea eficaz. No basta con normas imperativas y prohibitivas. Es necesario también identificar incentivos, positivos y negativos, que conduzcan “naturalmente” a los agentes a adecuarse a las regulaciones, y diseñar mecanismos efectivos de fiscalización y castigo.

b) Igualdad de oportunidades

Las modalidades de financiamiento de la actividad política impactan de manera bastante directa en las *chances* de competición política, no sólo por el más que importante peso específico de los recursos financieros en éxitos electorales, sino también al establecer barreras de entrada a la competición, congelando el universo de contendientes. La Comisión estima que el progreso en una razonable igualdad de oportunidades en esta materia es un anhelo mayoritario en la sociedad chilena y ciertamente un factor en la elevación de la calidad de nuestra democracia. El marco regulatorio debe atender a este objetivo.

c) Austeridad

Existe consenso en la sociedad chilena que, respetando la importancia de la actividad política, hay sin embargo presente una tendencia a niveles de gasto excesivo y probablemente ineficiente en las campañas políticas. Ese exceso e ineficiencia en el gasto provoca un creciente rechazo de opinión pública al darse en un contexto de restricciones económicas y evidentes prioridades sociales, contribuyendo a disminuir el prestigio de la actividad y sus protagonistas. El objetivo de introducir un mayor ascetismo

o austeridad, especialmente en las campañas, también debe ser atendido por el marco regulatorio.

d) Prevención de corrupción

La experiencia muestra que en ausencia de regulación existen riesgos muy reales de que se generen prácticas corruptas. Entre ellas hay que destacar las siguientes:

- (i) Comercio voluntario de favores políticos, futuros o presentes, entre candidatos o incumbentes*, por una parte, y privados por la otra;
- (ii) Captura aquiescente de incumbentes, candidatos o partidos por financistas de la actividad;
- (iii) Extorsión o logro coactivo de recursos extraídos a privados por actores políticos a partir de amenazas de represalias.

El marco regulatorio debe procurar dificultar al máximo estas prácticas, de modo de convertirlas en excepciones poco frecuentes. Este objetivo se asocia con el siguiente.

e) Transparencia

Un marco regulatorio que haga transparente el financiamiento es el mejor antídoto a las prácticas corruptas señaladas, pero a la vez posee un valor en sí: La transparencia es parte de la calidad de la democracia.

f) Libertad del ciudadano

Hay aquí dos dimensiones involucradas:

- (i) El ciudadano es libre y autónomo para decidir a quién financia y en qué medida lo financia;
- (ii) El ciudadano debe ser resguardado de posibles represalias al ejercer su derecho a expresarse al financiar actividades políticas.

La primera dimensión apunta a cuestiones como la legitimidad de límites a las donaciones, en tanto la segunda indica posibles excepciones a

* Tomado del sustantivo inglés *incumbent*, que se refiere a la persona que desempeña un cargo oficial. (N. del E.)

la publicidad de aportes o donaciones, exigida por el imperativo de transparencia.

g) Simetría en la información

La situación actual se caracteriza por notables asimetrías de información. Candidatos y partidos se informan sobre las preferencias de los ciudadanos, conocen a quienes los financian y saben de cuánto financiamiento disponen o cuánto han gastado. Inversamente, los ciudadanos a lo más pueden conjeturar sobre disposiciones, motivaciones y preferencias de los actores políticos, ignorando cuánto gastan y en qué lo gastan y desconociendo quién los financia, por lo que les es difícil o imposible acceder a información útil para evaluar su desempeño. El marco regulatorio puede y debe contribuir a tornar más simétrica la relación entre representantes y representados.

h) Colisión y equilibrio de principios y valores

Los problemas involucrados en la regulación del financiamiento de la actividad política implican frecuentemente colisiones entre los valores y principios que definen sus objetivos. Ello obliga a buscar equilibrios que posibiliten sólo la realización parcial de los valores y principios en juego, o bien, a privilegiar un determinado valor o principio, sacrificando otros. Por ejemplo, la austeridad y la igualdad de oportunidades hacen conveniente establecer límites máximos al gasto de campaña, pero la libertad de expresarse mediante aportes o de disponer de lo propio torna dudosa esa restricción, o bien, la transparencia aconseja que toda donación sea pública, pero hay que resguardar a donantes que podrían ser objeto de represalias. Ello es inevitable y en esta presentación se ha procurado hacer explícitos esos equilibrios o esas decisiones.

3. Ámbito de aplicación del sistema regulatorio

La propuesta que se presenta ha sido concebida fundamentalmente para las elecciones de diputados y senadores. No obstante, es nuestra opinión que ella puede también extenderse en lo esencial, probablemente con algunas adaptaciones, a:

a) Elecciones municipales, restringiéndola a la elección de alcaldes, exceptuando la de concejales, y sólo en el caso de las comunas mayores, por ejemplo, el caso de las cuarenta comunas con mayor población.

b) Elecciones presidenciales, tanto en primera como en segunda vuelta.

Adicionalmente, las proposiciones de regulación incluyen también el financiamiento de las actividades de los partidos políticos en períodos entre elecciones o no electorales.

4. Financiamiento privado de campañas

Los problemas que plantea el financiamiento de campañas a través de donaciones privadas constituyen una de las cuestiones centrales de la regulación del financiamiento de la actividad política. Estos problemas ponen en juego casi todos los principios y valores cuya tutela orienta el esfuerzo regulatorio. Así, entre otras cosas:

- a) Hay riesgos de corrupción al imperar la práctica de donaciones reservadas, que es hoy la regla universal. Las donaciones no registradas públicamente, sólo conocidas por candidato y donante en cuanto a la identidad del donante y la cuantía, abren claras oportunidades para comercio voluntario de favores políticos, futuros o presentes, extracción coactiva de recursos desde privados por candidatos y captura de candidatos por privados. Probablemente, estos riesgos se acentúan en el caso de candidatos incumbentes.
- b) En la situación actual, hay asimetrías de información entre candidatos y electores, un resultado obvio de la práctica de donaciones reservadas.
- c) Adicionalmente, hoy es imposible identificar la cuantía total de aportes hechos por un determinado privado —persona natural o jurídica—, puesto que, además del secreto que envuelve a las donaciones, es posible dividir grandes donaciones en una diversidad de pequeñas donaciones, escondiendo situaciones que equivalen a la virtual captura de una candidatura.

No obstante, al diseñar el marco regulatorio es necesario también ocuparse de tutelar los siguientes valores o bienes en juego:

- a) No restringir ilegítimamente el derecho de todo ciudadano a expresarse políticamente vía donaciones a candidatos.
- b) Resguardar a donantes de represalias al hacerse pública su identidad.

En armonía con lo señalado, las orientaciones básicas de las propuestas de regulación son las siguientes:

- a) Universalidad del principio de transparencia en cuanto al registro de la identidad del donante y la cuantía de la donación: Toda donación debe hacerse vía la autoridad electoral o un mecanismo funcional equivalente, que registra la identidad del donante y la cuantía de su donación.
- b) Universalidad del principio de publicidad de la cuantía de las donaciones recibidas: La ciudadanía puede informarse sobre la cuantía total de los dineros recibidos por cada candidato, cualquiera que sea la modalidad para donar elegida por el donante.
- c) Distinción de dos modalidades para donar: modalidad pública y modalidad confidencial.

Esta distinción obedece, entre otras, a dos razones principales:

- (i) Se ofrece un mecanismo —la modalidad confidencial— que permite resguardar a ciudadanos que temen represalias o perjuicios de hacerse pública su identidad como donante, o que simplemente prefieren permanecer anónimos.
- (ii) Esta modalidad confidencial, en los términos en que se la ha construido, permite también establecer obstáculos más que importantes a la captura de candidatos por pocos donantes importantes, según se explicará posteriormente.

En todo caso, una donación sólo se puede hacer a través de una de las dos modalidades: Se prohíbe cualquiera otra forma de donación.

- d) Atendiendo a que las donaciones a candidatos constituyen un ejercicio de la libertad de expresión política, no se proponen límites a las cantidades que se donen por una misma persona, siempre que esas donaciones se hagan a través de la modalidad pública, puesto que esa modalidad implica publicidad no sólo de los montos sino también de la persona del donante.

Inversamente, se proponen restricciones a la cuantía cuando el donante utiliza la modalidad confidencial. Estas restricciones también se hacen extensivas a los casos en que la donación es imputable a grupos de personas relacionadas que utilizan esa modalidad.

- e) Las propuestas se han construido de manera que, en cualquier caso, haya simetría de información entre candidatos y ciudadanos respecto de la cuantía de las donaciones recibidas por los primeros. Sólo hay asimetría en el caso de la modalidad confidencial, en la que la identidad del donante es conocida sólo por el donante y la autoridad electoral y no así por el candidato y la ciudadanía, pero vale la pena subrayar nuevamente que aún en estos casos la simetría se mantiene respecto de los montos.
- A continuación, se explican las dos modalidades de donación.

4.1. La modalidad pública de donación

Esta modalidad puede ser utilizada por cualquier persona, natural o jurídica, incluyendo los extranjeros residentes en el país que están legalmente habilitados para ejercer el derecho a sufragio, y de acuerdo a la lógica global del marco regulatorio propuesto, es la que forzosamente deben emplear tanto los propios candidatos en términos de los propios recursos gastados en la campaña, como los partidos al aportar recursos al candidato.

Elas deben sujetarse a las siguientes exigencias:

- a) Las donaciones se hacen a través del Servicio Electoral, o algún mecanismo funcionalmente equivalente, que garantizará su registro oportuno y completo.
- La mención de un “mecanismo funcionalmente equivalente” tiene el siguiente sentido. La magnitud y complejidad del marco regulatorio propuesto, particularmente respecto de la operación de las dos modalidades de donación contempladas, supone un reforzamiento importante del Servicio Electoral, que implicaría un mayor gasto público significativo. En el caso de la gestión de las modalidades de operación, los mayores costos se generan estacionalmente lo que hace razonable pensar en la posibilidad de externalizar esta gestión mediante licitación a agentes privados, o subcontratando, sin perjuicio de preservar las atribuciones propias del Servicio, particularmente las de fiscalización. Por eso, se habla de un mecanismo funcionalmente equivalente.
- b) Cada candidato debe hacer públicas periódicamente las donaciones que va recibiendo, informando a la ciudadanía sobre sus montos e identidades de los donantes.

- c) Las donaciones que utilicen esta modalidad no pueden ser inferiores a un cierto límite mínimo, que se propone fijar en 200 UTM (aproximadamente, \$5,8 millones).
La razón de este límite mínimo reside en proteger a potenciales donantes pequeños del riesgo de extorsión por candidatos inescrupulosos. En efecto, si donaciones bajo ese límite pudieran hacerse mediante la modalidad pública, se abriría la oportunidad para coaccionar a ese tipo de donantes exigiéndoles donaciones públicas, lo que proporcionaría al político inescrupuloso la certeza de que el coaccionado ha cumplido con lo que se le exige. Como se verá, la modalidad confidencial impide al candidato conocer la identidad del donante o procurar identificarlo vía el monto de la donación. De esta manera, la efectividad de las amenazas se atenúa considerablemente.
- d) No obstante, se exceptúan de ese límite inferior las donaciones que los partidos hagan a los candidatos o las transferencias de dinero que el propio candidato haga a su campaña, puesto que esas donaciones, cualquiera sea su monto, siempre deben adoptar la modalidad pública.
También se exceptúan de ese límite inferior las personas jurídicas con más de cien socios y con ingreso anual superior a 3.000 UTM, incluyendo sociedades anónimas.
- e) No hay límite superior para las donaciones que se hagan mediante esta modalidad.

Creemos que esta modalidad puede ser atractiva para asociaciones gremiales, organizaciones sindicales y similares, casos en que la donación es expresiva de un respaldo público, expresión que es ventajosa tanto para el donante como para el candidato. En la mayoría de los casos, la publicidad de la identidad de donantes cuyas donaciones son de gran magnitud va a encerrar muy probablemente un costo en cuanto a imagen y prestigio tanto para el candidato como para el donante. En este sentido, la ausencia de un límite superior será al menos atenuada, en cuanto a incentivos al gasto, por ese costo probable en que se va a incurrir.

4.2. La modalidad confidencial de donación

La mejor manera de presentar esta modalidad es describiendo esquemáticamente su operación:

El Servicio Electoral abre a cada candidato inscrito una cuenta corriente bancaria que recibe depósitos de donantes, los cuales se transforman en donaciones al transcurrir diez días sin que sean retirados.

Perfeccionada la donación, el Servicio las agrega, aplica el límite al donante previa verificación y contraste de las identidades de los donantes, y emplea una fórmula aleatoria para generar cheques semanales a favor del candidato cuyo monto se hace público, pero sin revelar la identidad de los donantes. De esta manera, es difícil que el candidato infiera quién le donó y la ciudadanía tampoco dispone de esa información. A la vez, el Servicio adopta procedimientos internos para dividir la información, precavido que sus funcionarios puedan conocer quién donó, cuánto y a qué candidato.

Esta modalidad está sujeta a las siguientes restricciones y prohibiciones:

- a) La suma de las donaciones originadas en un mismo individuo o grupo económico destinadas a un mismo candidato que se hagan a través de esta modalidad no pueden exceder los siguientes límites :
 - (i) Para candidatos a diputados: 800 UTM;
 - (ii) Para candidatos a senador, 800 UTM, multiplicadas por el número de distritos que comprende la circunscripción;
 - (iii) Para candidatos a Presidente, 400 UTM multiplicadas por 60 (el número de distritos que eligen diputados);
 - (iv) Para candidatos independientes a diputado o senador, los límites respectivos se incrementan en un 20% con el objetivo de compensar la inexistencia en estos casos de la fuente de financiamiento que son los respectivos partidos y promover mayor igualdad de oportunidades en la competición electoral.

Respecto de la magnitud de los límites superiores propuestos, la Comisión ha discutido dos alternativas: una que, privilegiando el principio de transparencia, prefiere límites superiores más bajos (por ejemplo, reduciendo las cifras recién propuestas a la mitad); la otra, privilegiando la prevención del riesgo de captura de candidaturas por unos pocos donantes, expresivos de unos pocos intereses, prefiere cifras de magnitud similar a las arriba propuestas.

- b) Las donaciones confidenciales originadas en un mismo donante o grupo de personas económicamente relacionadas que excedan los límites señalados serán rechazadas por el Servicio Electoral. Para este fin, el Servicio tendrá acceso a las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos y otros entes públicos, que permiten identificar grupos económicos o grupos de familiares.
- c) No podrán utilizar esta modalidad confidencial ni los partidos, ni los propios candidatos respecto de sus propias campañas.

Tampoco podrán utilizarla extranjeros —salvo los residentes en Chile legalmente habilitados para sufragar—, empresas extranjeras, empresas chilenas cuyos controladores directos o indirectos sean extranjeros, y personas jurídicas con más de cien socios y con ingresos anuales superiores a 3.000 UTM.

- d) Salvo las prohibiciones expresamente establecidas para cada modalidad y las que se derivan del establecimiento de límites —inferior en un caso, superior en el otro—, cualquiera persona puede utilizar indistintamente ambas modalidades.

4.3. Implicancias del marco regulatorio propuesto

La lógica del marco regulatorio propuesto tiene, al menos, tres implicancias:

- a) Los donantes pequeños tienen que sujetarse a la modalidad confidencial.
- b) Los donantes mayores pueden utilizar la modalidad pública sin límite y la confidencial con un límite superior.
- c) Los partidos y los propios candidatos sólo pueden emplear la modalidad pública.

Como se señaló, los principios orientadores y los valores que se busca tutelar son varios y en muchos escenarios posibles entran en colisión. La lógica de la regulación propuesta ha procurado identificar soluciones equilibradas, que posibiliten al menos no sacrificar totalmente los valores y principios en contradicción.

4.4. El caso de las personas jurídicas con número significativo de socios

Un caso especial es el de los donantes que son personas jurídicas con un número significativo de miembros, asociados o socios no controladores. Por ejemplo, asociaciones gremiales, organizaciones sindicales o sociedades anónimas.

En el contexto general de la defensa y promoción de la transparencia y la probidad, es claro que hay derechos de los miembros no controladores que un marco regulador del financiamiento de la actividad política debería tutelar. Al menos, derechos de propiedad, en cuanto las donaciones a candidatos o partidos son gravosas para ellos, y derechos a la libertad y autono-

mía de la expresión política en cuanto las donaciones que se decidan pueden ser contradictorias con las preferencias de esos miembros.

La tutela de esos derechos lleva a proponer el siguiente régimen especial tanto para las personas jurídicas con más de cien socios o miembros, cuyo ingreso anual sea superior a las 3.000 UTM, como para las sociedades anónimas abiertas:

- a) Establecer la obligación para el gerente general o su equivalente de entregar una vez al año al directorio una relación detallada de las donaciones de carácter político que se han hecho por esa persona jurídica, sus filiales y otras personas jurídicas que ella controle, en Chile y en el extranjero.
- b) Establecer la obligación para cada director de pronunciarse sobre esa relación y de que se registren los pronunciamientos en acta.
- c) Establecer la obligación de consignar anualmente en la memoria el monto y destinatario de las donaciones informadas al directorio.
- d) Prohibirles el empleo de la modalidad confidencial de donación, aun cuando una mayoría de la asamblea de socios acuerde hacerlo vía esa modalidad.
- e) Establecer la obligación de que toda autorización por la asamblea de socios al directorio para efectuar donaciones de carácter político especifique el monto máximo anual que esas donaciones pueden alcanzar. Esa autorización tendrá validez por un plazo máximo de cuatro años.

Se puede presumir que en la práctica estas regulaciones van a significar que la modalidad confidencial de donación va a ser empleada principalmente por personas jurídicas pequeñas —con menos de cien miembros o ingresos inferiores a 3.000 UTM—, o por personas jurídicas grandes con pocos socios y propiedad concentrada.

En el primer caso, que sea casi forzoso emplear la modalidad confidencial parece ventajoso dada la naturaleza de estas asociaciones, puesto que las hace menos vulnerables a presiones y coacciones por candidatos inescrupulosos y en esta modalidad no hay límite inferior.

En el segundo caso, esas personas jurídicas pueden utilizar ambas modalidades. A primera vista, les otorga claras ventajas en términos de la influencia del dinero en la política. No obstante, el uso de la modalidad confidencial está acotado por la existencia de un límite superior al monto total que pueden donar a una campaña y la modalidad impide la identificación cierta del donante por el candidato. Por otra parte, la modalidad pública implica una alta probabilidad de sanción social y deterioro de imagen

corporativa al ser públicos tanto los montos como la identidad del donante. Por consiguiente, la lógica de la regulación va en contra de una práctica de donaciones “dispendiosas” y dificulta la captura de candidatos por este tipo de personas jurídicas.

5. Financiamiento privado de partidos en épocas de campaña

La coexistencia de un marco regulatorio como el propuesto para campañas con una situación que permite la donación reservada, no regulada, a partidos, tal como se practica hoy, tendería a hacer ineficaz el primero. Hay experiencia de otros países que muestra que ello es así. La necesidad de regular la canalización de donaciones a los partidos durante la época de campaña no necesita de mayor fundamentación.

En esta materia, se propone lo siguiente:

- a) Toda donación a un partido realizada dentro de los doce meses anteriores al día de inicio de una campaña o durante el período de campaña, se ajustará a una de las dos modalidades —pública o confidencial— ya descritas, rigiendo en esta materia todas las restricciones y límites que regulan las donaciones a candidatos. Se encuentra prohibida toda donación que no adopte una de las dos modalidades.
- b) Los aportes en dinero que un candidato hace a su propio partido son una donación y deben sujetarse a la modalidad pública de donación. Los partidos podrán imponer a sus candidatos la obligación de transferir al partido un porcentaje de las donaciones que reciban, pero esa transferencia se considera donación y debe sujetarse a la modalidad pública de donación.
- c) En el caso de la modalidad confidencial, el límite máximo para la suma de las donaciones hechas a un mismo partido durante los doce meses anteriores al inicio de la campaña, originadas en una misma persona, natural o jurídica, o en un mismo grupo económico o relacionado, será de 8.000 UTM para el total del período.

Un tema distinto al de las donaciones es el de las cuotas de militantes. Como no son donaciones, pueden ser reservadas, tal como es la práctica hoy. No obstante, ello podría abrir una vía de evasión del marco regulatorio mediante el expediente de cobrar cuotas extraordinarias durante el período, cuotas extraordinarias que en realidad están disfrazando donaciones. Para hacer frente a este riesgo, se propone lo siguiente:

- a) La magnitud de la suma mensual agregada de cuotas de militantes cuyo origen se mantiene en reserva durante el año de campaña no puede exceder al promedio de esa misma suma cuando se consideran los dos años anteriores al de campaña.
- b) Toda cuota extraordinaria que exceda lo que un militante donó en promedio durante los dos años anteriores se entenderá que es una donación que debe sujetarse a las modalidades ya señaladas.

6. Financiamiento privado de partidos fuera de época de campañas

Vale la pena tratar a continuación el financiamiento privado de los partidos fuera de la época de campañas, tema que también se inscribe dentro de los ideales de transparencia y probidad. En esta materia, la propuesta es que las donaciones se sujeten sólo a alguna de las dos modalidades ya explicadas: pública y confidencial.

Respecto de la modalidad pública, sólo podrá utilizarse para donaciones superiores a 200 UTM por donación. La razón reside en dificultar prácticas inescrupulosas de coacción a donantes pequeños.

Si la modalidad es confidencial, a través de cuentas bancarias abiertas por el Servicio Electoral a los partidos, cada fuente individual —persona natural, jurídica o grupo económico o relacionado— está limitada en sus aportes a un 10% del gasto corriente declarado por el partido en el balance del año anterior. Para impedir que este límite se vulnere, la ley debe declarar nulo todo contrato de fideicomiso o análogo en el cual una persona encarga a un tercero pagar periódicamente a un partido sumas que, acumuladas, superan ese 10% del gasto corriente del año anterior. Igualmente, será nulo todo contrato por el que alguien se obligue a pagar periódicamente sumas que excedan ese límite.

Un último tema a tratar en este punto es el del tratamiento tributario de estas donaciones. Aquí, se propone que el tratamiento sea el mismo que el dado a donaciones en época de campaña, descrito en el parágrafo 9 de este informe.

7. Algunas formas de evasión

En la literatura se discuten también otras formas de transferencia de recursos, específicamente no monetarios, que podrían emplearse para vulnerar el principio de transparencia.

Es el caso de las donaciones en especie. A juicio de la Comisión, es perfectamente posible sujetar estas donaciones en especie al régimen ya descrito para las donaciones en dinero. Deberían efectuarse a través del Servicio Electoral, acogidas a algunas de las dos modalidades permitidas, con procedimientos de tasación que permitan estimar el valor de mercado de lo que se dona, u obligando al donante a entregar una estimación de ese valor de mercado, estimación que podría ser objetada o rechazada por el Servicio.

Distinto es el caso de servicios personales prestados gratuitamente durante la campaña, o de “préstamos” de bienes diversos también a título gratuito, cuando estos “préstamos” se hacen por personas naturales propietarias de esos bienes. En estos casos, se trata del ejercicio de un derecho personal de expresión política, difícil de conceptualizar como donación al financiamiento de la campaña en los términos que aquí interesa. No obstante, en el caso de “préstamos” de bienes —uso de vehículos, uso de construcciones o infraestructura, etc.— por parte de personas jurídicas, particularmente personas jurídicas que persiguen fines de lucro, ellos deberían sujetarse al régimen de donaciones ya descrito, de manera similar a las donaciones en especie.

Otra hipótesis que ha preocupado en este contexto es la de la figura de intermediarios que agregan donaciones de privados para transferirlas a candidatos. El marco regulatorio que se propone torna inocua esta figura, salvo en cuanto a la eventualidad de coacción de donantes pequeños (por debajo de 200 UTM). En efecto, el empleo de la modalidad confidencial, al implicar un límite superior para un mismo donante, estimula la dispersión de donantes, y no su concentración. En la modalidad pública, para ciertos donantes podría ser conveniente guardar anonimato, escondiéndose tras un intermediario, pero como la identidad del donante es pública y este rol seguramente sería asumido por un tipo de persona ubicado en esa zona gris entre el delito y el respeto a la ley, está el claro desincentivo derivado del hecho de que ese intermediario va a tener que justificar ingresos que respalden donaciones en este caso no menores.

El riesgo se plantea con donantes menores de 200 UTM. Dada la cuantía, la vía confidencial es obligatoria, lo que se justifica porque ello lo resguarda frente a posibilidades de extorsión en razón de que en esta modalidad la identidad del donante no se conoce. La coacción que en este caso se dificulta para un candidato, puede ejercerla el intermediario, con la certeza de que es o no efectiva (el dinero se le entrega a él).

Aparte del argumento ya señalado —la necesidad de justificar ingresos—, no se divisan otras modalidades de prevención. Quizás una pueda

consistir en restringir el derecho de una persona a hacer una donación confidencial sólo una vez durante la campaña. Para usar la modalidad, el intermediario tendría que acumular donaciones extraídas, lo que lo tornaría más vulnerable.

Finalmente, se ha identificado el tema de lo que podría llamarse “campañas laterales” de apoyo llevadas a cabo por ciudadanos no insertos en la campaña misma, o la actividad durante las campañas de organizaciones o grupos que promueven temas específicos, positiva o negativamente, cuya naturaleza hace plausible que incidan en la competición electoral.

Por ejemplo, reales campañas llamando a votar o no votar por candidatos que estén o no estén en determinadas posiciones respecto de esos temas. Si bien es imposible regular estas actividades en cuanto al contenido de la publicidad que llevan a cabo, se propone tipificarlas como fraude a la ley o abuso de derecho en cuanto personas naturales o jurídicas que no son candidatos vulneran la lealtad y el juego limpio (*fairness*) en la competición electoral, valores que el sistema electoral público busca actualizar, a través de un gasto publicitario sustancial que distorsiona el contexto propio de una campaña.

Estas conductas serían objeto de una sanción pecuniaria, la acción se limitaría a candidatos inscritos en distritos donde esa publicidad se efectuó y se podría deducir sólo hasta diez días después del término de la campaña, sería competente el Tribunal Calificador de Elecciones, quien resolvería sumariamente y sin recurso contra esa resolución.

8. Límites al gasto de campaña

Con el objetivo de equilibrar los diversos valores y principios en juego, la presente propuesta es contraria a establecer un límite imperativo al gasto de campaña, prohibiendo a los candidatos traspasarlo, bajo sanciones.

En cambio, a partir de un criterio que creemos más realista y eficaz, se ha optado por desincentivar el crecimiento del gasto mediante:

- a) Incentivos indirectos, obstáculos y regulaciones voluntarias entre candidatos;
- b) La figura de un límite opcional o sugerido, que el candidato puede o no aceptar, con costos claros en el caso de no aceptación; y
- c) La figura de un límite sugerido u opcional para el gasto total o agregado de campaña de los partidos, límite que pueden o no aceptar, pero también con costos claros cuando no se lo acepta.

8.1. Medidas indirectas, obstáculos y regulaciones voluntarias entre candidatos

La medida indirecta sugerida reside en acortar la duración de la campaña. Hoy la fecha de inscripción de las candidaturas es 150 días antes de las elecciones. Se propone acortar ese plazo a 90 días. Sin perjuicio de que hubo acuerdo general en este sentido, se manifestó por uno de los comisionados la prevención en el sentido de que ello también puede constituir una barrera de entrada a los candidatos nuevos, particularmente porque ellos requieren no sólo de mayores recursos financieros (razón por la cual debe tenerse cuidado con los límites) sino que también de tiempo. En consecuencia, reducir el período puede tener efectos negativos, pudiendo operar como un mecanismo de eliminación de competencia por parte de los incumbentes.

Por otra parte, el sistema de regulación de donaciones a campañas y partidos ya descrito ciertamente posee el efecto de reducir las donaciones y por consiguiente reducir el gasto.

Se propone, también, introducir en el marco regulatorio normas que fomenten o promuevan “acuerdos de campaña”, de carácter público, entre candidatos que compiten entre sí, sea dentro de un pacto o entre pactos, para regular la distribución física y protección de propaganda callejera y otras materias que estimen relevantes. Estos acuerdos se sujetarían al siguiente marco:

- a) Para fomentar y prestigiar este tipo de acuerdos, se autorizaría el apoyo gratuito de Carabineros para detectar incumplimientos e identificar sus responsables, y los Juzgados de Policía Local serían competentes para conocer de esos incumplimientos y aplicar las multas previstas en ellos. Así, habría *enforcement* público de estos acuerdos.
- b) Los acuerdos deben ser escritos y públicos, y entregados al Servicio Electoral antes de los diez días después del vencimiento del plazo para las inscripciones de candidatos.
- c) Los acuerdos deben prever multas en el caso de incumplimiento que sean superiores a las multas mínimas fijadas por la ley electoral.
- d) Los acuerdos se anulan si se emplean para perjudicar a otros candidatos que no sean parte del acuerdo.
- e) Los acuerdos son nulos si llevan a desinformar al electorado, por ejemplo, si impiden que otros candidatos participen en debates previstos en el acuerdo.

- f) Todo candidato, incluido o no en el acuerdo, tiene derecho a reclamar del incumplimiento del acuerdo ante el Juez de Policía Local.

8.2. Límite opcional al gasto de campaña de candidatos

El sistema de regulación que se propone contempla un límite legal opcional al gasto de campaña que hace un candidato y reconoce el derecho a dos o más candidatos que compiten entre sí a llegar acuerdos que, entre otras cosas, establezcan límites al gasto, por sobre o por debajo de ese límite legal opcional.

Si bien el límite legal es opcional, el marco regulatorio contempla también incentivos, tanto para los candidatos como para los partidos, que operan en el sentido que el gasto no sobrepase ese límite.

El problema central aquí reside en las dificultades de control, verificación y fiscalización del gasto, de modo de determinar si los límites aceptados se han cumplido o no, dificultad igualmente presente en un sistema que establezca un límite legal obligatorio. La experiencia comparada prueba fehacientemente la realidad de esas dificultades.

Es por eso que, sin perjuicio de las atribuciones propias del Servicio Electoral, la propuesta pone énfasis en el fomento y promoción de formas de autorregulación por los propios candidatos, de modo de hacerlos responsables e incentivarlos en el desempeño de esas funciones de control y verificación. Más específicamente, la propuesta contempla:

- a) Un límite recomendado por la ley al gasto total hecho por un candidato en una campaña. Ese límite podría ser de 1.000 UF más 0,04 UF por cada elector en el distrito hasta 300 mil electores, más 0,02 UF por cada elector en exceso a 300 mil electores.
Para un distrito de 100 mil electores, el límite ascendería a 5.000 UF, 33% por debajo del promedio estimado por algunos para campañas en ese tipo de distritos.
En el caso de elecciones senatoriales se podría aplicar la misma regla considerando la totalidad de electores de la circunscripción, y habría que discutir y afinar un límite razonable en el caso de elecciones presidenciales.
- b) Dos o más candidatos pueden presentar al Servicio Electoral, dentro de los cinco días después de la fecha de inscripciones de candidatos, un acuerdo de campaña que establezca límites parciales y globales al gasto total en que incurrirá cada una de las partes del acuerdo, acuerdo que será público al aceptarlo el Servicio Electoral.

- c) Si el acuerdo establece límites al gasto superiores al sugerido por la ley, los candidatos sufrirán una reducción del máximo del subsidio para franja de radio, que es de \$29,3 millones, reducción que se hará efectiva a una tasa constante. Por ejemplo, una tasa que reduzca el máximo señalado en 20% por cada 0,01 UF por elector de exceso por sobre el límite recomendado por la ley para ese distrito. Adicionalmente, si un candidato firma un acuerdo de campaña que establece límites tales que reducen a cero el subsidio para franja de radio, el partido a que pertenece pierde el derecho a permutar parte de la franja de televisión abierta, derecho que se propone más adelante.
- d) Un candidato que no es parte de ningún acuerdo puede presentar un compromiso al Servicio Electoral que, entre otros requisitos, establezca límite a su gasto de campaña, o acogerse al texto de acuerdo al que han llegado otros candidatos. A este candidato se le aplicarán las mismas reglas ya señaladas: recibirá el máximo de subsidio para franja de radio si el límite es el recomendado por la ley o inferior, el máximo de subsidio se reducirá a una tasa constante en la medida en que el límite va superando el legal, y su partido perderá el derecho a permutar parte de la franja televisiva si el subsidio se reduce a cero.
- d) Se entenderá que el candidato que no sea parte de ningún acuerdo, no presente compromiso o no se acoja a un acuerdo de otros candidatos, no acepta límite al gasto de campaña. Este candidato no tiene derecho a subsidio para franja radial y su partido pierde el derecho a permuta ya señalado.
- e) Si la suma total de donaciones percibidas por un candidato al término de la campaña, a través de cualquiera de las modalidades permitidas, excede al límite fijado en un acuerdo, compromiso o adhesión a un acuerdo, pero el gasto se ha sujetado a ese límite, el excedente donado irá en beneficio fiscal.
- f) Todo acuerdo de campaña, compromiso o adhesión a un acuerdo dará derecho a subsidio si, además de establecer límite al gasto, se sujeta a lo siguiente:
- (i) Establece un listado de gastos permitidos.
 - (ii) Define mecanismos de fiscalización y verificación para cada tipo de gastos y establece garantías del pago de las multas.
 - (iii) Extiende el derecho a reclamo por su incumplimiento a todos los candidatos inscritos en el distrito, incluidos los que no son parte del acuerdo.

- (iv) Establece en caso de transgresiones comprobadas a los límites comprometidos una multa equivalente al triple del exceso, en beneficio del Servicio Electoral.
- (v) Si el candidato es parlamentario, debe incluir entre los gastos que se suman para determinar el gasto global el 100% de la asignación parlamentaria no destinada a financiar estudios de utilidad legislativa, percibida en los últimos doce meses anteriores a la elección.

Adicionalmente, la ley tiene que establecer multas que castiguen a los candidatos denunciados de incumplimientos de acuerdos, compromisos o adhesiones a compromisos que prueben ser falsos y el beneficiario de ellas.

8.3. Límites al gasto de campaña por los partidos

Una situación en la que por una parte los candidatos, incentivados por subsidios fiscales, aceptan voluntariamente limitar sus gastos de campaña, y en cambio, por otra parte, los partidos pueden gastar ilimitadamente, carece de sentido. Sería una situación semejante a lo experimentado en el Reino Unido, donde hay límites estrictos al gasto en el distrito, pero al no existir límites a lo que gastan los partidos, el límite al gasto distrital pierde toda efectividad.

Por otra parte, hay un conjunto de servicios comunes que los partidos prestan a sus candidatos y que requieren de financiamiento del partido y el correspondiente gasto.

El objetivo no es prohibir el gasto de los partidos. Tampoco se ha optado en esta propuesta por establecer un máximo impuesto por la ley. Al igual que en el caso de los candidatos, se ha preferido un marco que genere incentivos claros para limitar el gasto. La propuesta es la siguiente:

- a) Si todos los candidatos pertenecientes a un partido han accedido al subsidio de franja radial, ese partido no podrá gastar durante la campaña más que la cantidad resultante de sumar el 30% de todos los límites recomendados por la ley a los diversos candidatos del partido, más una cantidad fija de 8.000 UTM.
- b) La cantidad fija se explica por el objetivo de proteger a los partidos nuevos o más pequeños, que casi con certeza entran a la competición con desventajas y un número menor de candidatos.

- c) Si de los candidatos pertenecientes a un partido algunos han accedido sólo parcialmente al subsidio de franja de radio, o no han accedido por haber optado por gastar sin límite, el partido puede elegir:
- (i) Gastar sin límite, en cuyo caso sus candidatos que han accedido al subsidio de franja radial lo pierden y tanto el partido como sus candidatos no pueden recibir donaciones a través de la modalidad confidencial.
La Comisión discutió la posibilidad de “castigar” en esta hipótesis al partido privándolo del derecho a financiamiento público en el siguiente período entre campañas. La idea parece algo draconiana. Como alternativa, se lo podría privar de un porcentaje de ese subsidio.
 - (ii) Acogerse al límite al gasto total del partido ya indicado.
- d) Los partidos llevarán una contabilidad pública y sólo podrán reclamar por el incumplimiento del límite, cuando corresponda, los otros partidos legalmente existentes.

Todo exceso de gasto comprobado, por sobre el límite, implicará una multa equivalente al triple de ese exceso.

Si las multas aplicadas en casos de excesos superan el 20% del límite, el partido perderá su derecho a permutar parte de la franja televisiva en la próxima elección.

9. Tributación de las donaciones durante la campaña

Todo marco tributario genera incentivos privados y afecta recursos públicos. En este sentido, un tratamiento especial para las donaciones a candidatos y partidos durante la campaña se encuentra en una suerte de camino intermedio entre financiamiento público y financiamiento privado.

Por otra parte, considerando que la promoción de igualdad de oportunidades es un objetivo del marco regulatorio, no sería del caso subsidiar las donaciones hechas por ciudadanos pudientes, permitiendo que ellas se descuenten como gastos de sus empresas, lo que se refuerza por la consideración adicional de que esas donaciones no son necesarias para generar la renta de esas empresas.

En virtud de estas razones se propone un régimen de excepción con las siguientes características:

- a) Toda donación en dinero, sea por la modalidad pública o la confidencial, queda libre de impuesto a la renta, tanto personal como de empresas.
Para ello, se considerarán un gasto necesario para producir la renta, pero no podrán contabilizarse como gasto para el efecto de determinar la utilidad tributable.
- b) Todas las donaciones a candidatos o partidos están libres del trámite de insinuación.
- c) Todas las donaciones están sujetas al impuesto a las donaciones, lo que permite que tributen más las campañas y partidos que reciben mayor financiamiento privado.
En el caso de las donaciones a través de la modalidad pública, la base del impuesto será cada donación individual, y el candidato o partido retendrá un 5% que depositará de inmediato en el Servicio Electoral, suma que se liquidará al término de la campaña y una vez determinada la cantidad donada durante la campaña.
Si la modalidad es la confidencial, la base del impuesto será el total de lo donado por un mismo grupo económico o persona durante toda la campaña. En este caso, el Servicio hará una retención de 1%.
- d) Las donaciones en especie, bienes, servicios y patrocinios originadas en un mismo donante que sea persona jurídica están sujetas al impuesto a la renta y no podrán ser consideradas como necesarias para producir la renta del donante, por lo que los socios la registrarán como retiro y la declararán en su impuesto global complementario. Si la persona es una sociedad anónima, deberá enterar el 35% de lo donado en calidad de retención.

10. Financiamiento público de la actividad política

No creemos necesario argumentar sobre la necesidad de que existan formas de financiamiento público a la actividad política. Aceptando que ello es necesario y valioso, la propuesta incluye tres modalidades de financiamiento público: a candidatos, a partidos en época de campaña y a partidos fuera de la época de campaña.

10.1. Subsidio a candidatos

No parece razonable subsidiar candidatos de manera proporcional a los votos que obtienen porque esa clase de financiamiento crea más venta-

jas para los incumbentes y afecta negativamente a la igualdad de oportunidades.

Como modalidad alternativa se propone una franja de radio, consistente en un subsidio de un 40% a la suma del valor de las facturas por publicidad que medios de comunicación locales presenten al Servicio Electoral, más gastos de correo impreso y electrónico, más gastos de producción y servicio de páginas web, hasta un máximo de 1.000 UTM.

Este subsidio tiene la ventaja de no ser un bono de suma fija, modalidad que puede estimular la proliferación de candidatos independientes con escaso apoyo, pues mientras el candidato no genere facturas por publicidad y por gastos de la clase indicada por un total de 2.500 UTM no habrá alcanzado el máximo, y sólo podrá acercarse a él en la medida en que logre recursos vía donaciones de privados o desde su partido.

Este subsidio se otorgará a las cinco primeras pluralidades del distrito o circunscripción, número que equilibra adecuadamente la necesidad de crear oportunidades a partidos más pequeños, nuevos o a independientes, por una parte, y obstaculiza la proliferación de candidatos independientes menores.

El subsidio operará de la siguiente manera:

(i) El Servicio Electoral sólo lo otorgará a personas, empresas o contratistas inscritos en un registro ad hoc al menos tres meses antes del inicio de la campaña.

(ii) Esas entidades (contratistas) tienen que acreditar su existencia y cierta circulación o actividad mínima durante los dos años anteriores a la campaña.

(iii) Ellas deben declarar, al inscribirse, un máximo total de unidades físicas de servicios que están dispuestas a prestar al conjunto de los candidatos inscritos para efectos de solicitar subsidios, distinguiendo entre tipos de servicios.

(iv) Deben comprometerse a garantizar a cada candidato inscrito el acceso a un número de unidades físicas de servicio igual al 50% del máximo de 1.000 UTM, dividido por el número de candidatos.

(v) Deben registrar en el Servicio Electoral un tarifado detallado de publicidad política para épocas de campaña.

(vi) Registrar el compromiso escrito y público de aplicar ese tarifado de manera uniforme a todos los candidatos, bajo la sanción de perder el acceso a subsidios.

El Servicio Electoral podrá contratar entes independientes de muestreo de publicidad para verificar la correspondencia entre la publicidad

efectiva, las facturas presentadas y el tarifado comprometido, pudiendo negar el pago en caso de incumplimiento y dudas fundadas.

(vii) Si un contratista se niega a prestar servicios a un candidato, pierde el acceso al subsidio, y si lo hace hacia una etapa avanzada de la campaña el Servicio Electoral puede retirar parte del subsidio.

(viii) Los contratistas podrán pedir garantías a los candidatos, lo que se justifica por la incertidumbre sobre si tendrá o no derecho a subsidio, lo que está condicionado por la eventualidad de que alcance o no a estar dentro de las cinco primeras pluralidades, pero no podrán hacerlo por más del 40% del tarifado inscrito en el Servicio Electoral.

(ix) El contratista entregará al Servicio Electoral las facturas causantes de subsidio dentro de los tres días hábiles después de la prestación del servicio: el Servicio Electoral las registrará por orden de llegada, semanalmente hará público el total de los subsidios solicitados a nombre de cada candidato y avisará a los contratistas en cuanto un candidato llegue al 90%, al 95% y al 100% del subsidio máximo.

Cuando un candidato llegue al 95% del máximo, los contratistas no están obligados a garantizarle el acceso al número mínimo de unidades físicas de servicio comprometidas.

10.2. Subsidio a los partidos en épocas de campaña

La Comisión se pronunció por rechazar modalidades de subsidio en dinero a los partidos en épocas de campaña porque afectan de manera negativa significativa a los independientes, atenúan la igualdad de oportunidades en la competición electoral y generan el riesgo de que la cuantía de estos subsidios se escale por el interés de incumbentes y partidos en ellos.

Como alternativa a subsidios en dinero se propone un mecanismo consistente en el derecho de los partidos a permutar con los canales emisores hasta el 50% del tiempo asignado en la franja de televisión abierta por espacios o escenarios locales gratuitos de publicidad e información a votantes, que hayan sido certificados por el Servicio Electoral. En el caso de candidatos independientes podrían permutar el 100% del tiempo asignado.

Estas permutas serían públicas, convenidas entre un partido y el conjunto de los canales a través del Consejo Nacional de Televisión, tendrían que acordarse hasta 60 días antes de la elección y sólo podrían recaer en espacios y escenarios donde la función de información al votante se compra en igual o mejor forma que en la franja televisiva, excluyéndose así permutas de tiempo por dinero u otros bienes de menor valor expresivo.

Dos miembros de la subcomisión, la Sra. Ángela Vivanco y el Sr. Francisco Fernández, han hecho la siguiente prevención frente a esta propuesta, que se consigna a continuación:

Nos merece reservas la fórmula de permuta que se propone, pues la franja de propaganda gratuita constituye jurídicamente una carga u obligación de derecho público sobre los concesionarios de los canales, que no tiene estimación pecuniaria como tal, y, por otra parte, configura a favor de los partidos políticos un verdadero derecho de orden público establecido no sólo en su interés sino en el de la ciudadanía como destinataria de la información política por ese específico medio. En consecuencia, dado que no estamos en presencia de un bien disponible por sus aparentes titulares (los partidos políticos), mal pueden éstos negociarlo por la vía de una permuta o cualquier otro tipo de contrato.

10.3. Subsidio a partidos fuera de épocas de campaña

La Comisión estimó que hay modalidades de subsidio a partidos fuera de las épocas de campaña que son positivas en cuanto pueden asociarse a incentivos para lograr mayor transparencia en la actividad política y, en general, facilitar desempeños con mejores connotaciones éticas.

Se proponen las siguientes modalidades de subsidio:

(i) Un subsidio a las cuotas de militantes inscritos, que contribuyan regularmente, que estén al día y que hayan votado en las elecciones internas. El subsidio asciende a un 30% de la cuota pagada con un máximo de 3 UTM por militante, salvo las cuotas mayores en que la tasa es de un 10%.

(ii) Subsidio para gastos regulares de funcionamiento de los partidos, incluyendo dietas para sus autoridades, consistente en que el Servicio Electoral pague, por cuenta del partido, hasta el 50% de cada gasto de ese tipo, debidamente itemizado.

Si bien es sabido que este subsidio es relativamente impopular, se estima necesario para avanzar en mayor transparencia y probidad, siempre que se sujete al siguiente régimen:

- a) Para recibir el subsidio, un partido debe hacer pública, periódicamente, la totalidad de sus gastos, con la exigencia de un desglose igualmente total de ellos.
- b) La norma legal que fija el porcentaje en que se subsidian los gastos posee un quórum extraordinario más alto que las leyes ordinarias y el mensaje debe ser firmado por el Ministro de Hacienda.

- c) El subsidio sólo podrá solicitarse para ítemes incluidos en una lista de gastos permitidos, que excluya la compra de bienes raíces, regalos del partido a terceros y otros que escapen al concepto de funcionamiento regular.
- El subsidio se calculará respecto del precio de referencia que establezca el Servicio Electoral para el ítem en cuestión, precios de referencia que se determinarán en función de los precios observados en las adquisiciones estatales y municipales durante los últimos años para ítemes análogos. Esta lista de precios de referencia será pública. En el caso de las dietas pagadas a dirigentes y remuneraciones a funcionarios del partido, las cantidades de referencia se determinarán por la Escala Única de Sueldos y sus suplementos.
- d) El subsidio tendrá un límite global anual para cada partido, calculado en función del número de votos obtenidos por los candidatos del partido en la última elección y del número de escaños que tenga en el Congreso.
- Se sugiere un tope mensual de 0,003 UF por voto obtenido, más una suma menor en función de los escaños que el partido detenta.
- e) Todo gasto que se ha acogido al subsidio debe ser aprobado por el consejo general del partido. Si el consejo general objeta gastos subsidiados, el partido debe devolver el subsidio.
- f) El subsidio podrá también impetrarse durante los períodos de campaña, siempre que se trate de gastos para funcionamiento regular, totalmente correspondientes con los ítemes en los que el partido ha venido gastando en los doce meses previos al período de campaña.
- g) Un partido podrá acogerse al subsidio sólo si sus estatutos contienen normas claras que exijan a sus autoridades superiores que no sean parlamentarios la publicidad de declaración de patrimonio e intereses y la prohibición de prestar servicios a honorarios a consorcios de grandes donantes, nacionales o extranjeros y de otros comportamientos que impliquen conflictos de intereses dada la naturaleza de un partido político.

Esas normas deben ser públicas y el partido tendría que mantener actualizada y a disposición del público la documentación que acredite el cumplimiento continuo de ellas. Adicionalmente, la ley tendría que establecer las sanciones mínimas que los estatutos deberían contemplar para el incumplimiento de esas exigencias y prohibiciones.

La Comisión consideró también proponer que esta exigencia se haga extensiva como condición al derecho a todos los subsidios públicos, incluyendo la franja de televisión abierta.

Obviamente, hay la opción de no contemplar esas normas en los estatutos del partido, perdiendo el derecho al subsidio.

Dos de los miembros de la subcomisión, los Señores Salvador Valdés y Eugenio Guzmán, no recomiendan el subsidio descrito en términos del siguiente voto de minoría:

El subsidio público al funcionamiento regular de los partidos se justifica, en nuestra opinión, por el hecho de que los partidos proveen bienes públicos valiosos que consisten en canalizar la deliberación sobre las prioridades públicas y los métodos de acción del Estado. Se justifica entonces que el Estado financie parcialmente estas actividades, creando también incentivos para que fluya el financiamiento privado que pueda atraer esta legítima y necesaria actividad.

Sin embargo, la modalidad específica de subsidio que se propone no parece dar garantías de eficiencia, porque no genera una traba efectiva a legislaciones posteriores que eleven el porcentaje de subsidio desde 50% a 60% y así hasta llegar a un 100%. Exigir “super mayorías” no alivia mucho este problema porque la experiencia internacional sugiere que en esta materia todos los parlamentarios y también el Poder Ejecutivo tienden a ponerse de acuerdo con facilidad en el futuro.

La publicidad de todos los gastos de los partidos es un paliativo valioso, porque la opinión pública podrá informarse de eventuales gastos excesivos.

Sin embargo, tenemos dudas sobre la capacidad de este paliativo de operar con efectividad, lo que nos lleva a abstenernos de recomendar la adopción del subsidio propuesto.

iii) Un subsidio a actividades de capacitación política realizadas por los partidos, similar al que administra el SENCE, restringido a 30 cursos anuales por distrito electoral.

Este subsidio operará a partir de una comisión o jurado regional que seleccionará las mejores actividades de capacitación política propuestas sobre la base de criterios públicos y objetivos, integrado de forma de garantizar la independencia de los partidos e instituciones interesadas en el subsidio, con la posibilidad de que otras instituciones diferentes de los partidos puedan postular para tutelar los derechos de los independientes.

Se contemplarán diversas exigencias: cantidad mínima de alumnos por curso, número mínimo de horas por actividad, prohibición de que los mismos alumnos repitan cursos o asistan a más de 3 cursos al año, fiscalización estricta del Servicio Electoral, publicidad de los cursos, derecho de los partidos a objetar una actividad subsidiada ante el Servicio.

Se sugiere un monto de subsidio de 2 UTM por hora.

11. Reforzamiento y autonomía del Servicio Electoral

La propuesta presentada obviamente implica un notable reforzamiento del Servicio Electoral, por una parte en cuanto a un mayor presupuesto y planta acordes con las funciones que debería cumplir en el marco regulatorio propuesto, y por otra en cuanto a atribuciones que les permitan dotar a sus inspectores de la eficacia de que gozan, por ejemplo, los inspectores del Servicio de Impuestos Internos. Como se indicó anteriormente, el mayor gasto implicado, y considerando el carácter estacional de muchas de las actividades previstas para el Servicio, se podría afrontar recurriendo a externalizaciones y subcontrataciones para varias de esas actividades con el fin de lograr mayor eficiencia y ahorro en costos. Ello debería estar expresamente autorizado por la ley.

Adicionalmente, el Servicio debería gozar de una mayor autonomía que la que tiene hoy, mediante, por ejemplo, la creación de un Consejo de tres personas que duren 8 años en el cargo, designadas una a una cada cuatro años por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.

ANEXO

Estimación del impacto fiscal de la propuesta:

El impacto fiscal es la diferencia que se produce en las cuentas fiscales al implementar esta propuesta, en comparación a la situación actual. Consideramos los siguientes impactos:

1. Eliminación de la práctica de mostrar el financiamiento privado como gasto de las empresas sujetas al impuesto de primera categoría. Según estudios empíricos, el costo agregado de la campaña parlamentaria alcanzó en 1997 a 2,3 millones de UF, sin considerar el valor de la franja de TV abierta, y por lo tanto financiado en su totalidad en forma privada. Suponemos que el 30% del gasto en campaña se financió con donaciones en bienes y servicios y el resto en dinero, y suponemos que el 80% de las donaciones en dinero fueron mostradas como gastos de empresas, eludiendo un impuesto de 16% en primera categoría (retención) y un impuesto de 35% a los dueños (tasa final). Esto ocurre cada cuatro años. Suponiendo que la adopción de esta propuesta permite eliminar esta práctica, la propuesta genera un mayor ingreso fiscal anual de:
$$T1 = 0,7 \times 2.300.000 \times 0,80 \times 0,35 \times 16.783,6 \times (1/4) = 1.891 \text{ millones de } \$/\text{año}.$$

2. Ingreso por impuesto a las donaciones y herencias, que hoy no se aplica. Considerando que el financiamiento privado en dinero se reduce a la mitad del observado en 1997, debido a las demás propuestas, y queda en 0,7 millón de UF, y que la tasa media de este impuesto alcanza a 1,5%, se obtiene un mayor ingreso fiscal anual de:

$$T2 = 0,015 \times 700.000 \times 16.783,6 \times (1/4) = 44 \text{ millones de \$/año.}$$

3. La franja de radio propuesta ofrece un piso económico a las 5 campañas con más apoyo. Considerando 60 distritos de diputado y 20 circunscripciones de senadores integradas por un promedio de 3 distritos cada una, 5 franjas de radio por distrito, un tope a cada franja de \$ 30 millones para diputados, y un grado de utilización de 50% en promedio (recordar que el candidato debe financiar el 60% de cada factura con fuentes privadas y que otras propuestas reducen las fuentes privadas de fondos), y que las campañas son cada 4 años, el costo total anual es:

$$G1 = (60 + 20 \times 3) \times 5 \times \$30 \times 0,50 \times (1/4) = 2.250 \text{ millones al año.}$$

(Esto equivale a \$9.000 millones por campaña parlamentaria)

No está clara la justificación de una eventual franja de radio para elecciones municipales, pues en ellas los escaños son mucho más numerosos, lo que asegura la representación de todos aunque no exista un piso económico para ellas.

No está clara la justificación de una eventual franja de radio para candidatos presidenciales, porque ellos ya reciben la franja de TV abierta.

4. El subsidio propuesto para la operación de los partidos ofrece pagar un 50% de los gastos comprobados en funcionamiento regular de los partidos que obtengan suficientes votos en las elecciones como para conservar su inscripción de tal (lo cual significa obtener al menos 5% de los votos nacionales, en términos generales).

Considerando que 90% de los votos válidamente emitidos llegan a partidos que sobreviven, que los votos válidamente emitidos en las parlamentarias son 7 millones, que cada uno eleva el límite máximo para el subsidio en 0,003 UF al mes, y que la tasa de utilización de este subsidio es de 70% (recordar que el partido debe financiar el 50% de sus gastos con otras fuentes), y que cada 48 meses hay 6 meses cercanos al período de campaña sin acceso al subsidio, el costo anual estimado es:

$$G2 = 0,90 \times 7 \text{ millones} \times 0,003 \times \$16.783,6 \times 0,70 \times 12 \times (48-6/48) = 2.331 \text{ millones/año.}$$

5. El subsidio propuesto para las cuotas de militantes que voten en las internas y tengan las elecciones al día es de 30% con tope de 3 UTM al año (\$90.000/año), y a una tasa de 10% para las cuotas mayores (más baja para desincentivar la evasión). Según los antecedentes expuestos en Donoso *et al.* (2000), no es realista pensar en cuotas mayores de \$2,5 mil al mes.

Considerando 100 mil militantes con esas características en todos los partidos, que en promedio donen \$2.500 al mes (\$30.000 al año), resulta un costo fiscal de:

$$G3 = 0,30 \times 100.000 \times \$30.000 = \$ 900 \text{ millones/año.}$$

6. El subsidio propuesto a la capacitación política consiste en subsidiar hasta 30 actividades anuales por cada distrito electoral en 2 UTM por hora, con al menos 12 horas por actividad cada una. Considerando 60 distritos, 30 actividades anuales por distrito, y un subsidio de $2 \times 12 = 24$ UTM (\$720.000) por actividad, resulta un costo fiscal total de:

$$G4 = 60 \times 30 \times \$720.000 = 1.296 \text{ millones/año.}$$

7. El saldo neto de todos estos costos fiscales alcanza a:
\$ 4.842 millones al año (0,015% del PIB o 6,6 millones de dólares al año).

Un diezmilésimo del PIB (0,01%) equivale a 4.500 millones de pesos al año.

Esta cifra no toma en cuenta el mayor presupuesto que debe otorgarse al Servicio Electoral. No se entrega aquí una cifra por falta de antecedentes.