

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁNEZ, *La financiación de los partidos políticos* (Madrid, Editorial Dykinson, 1995), 226 pp.

El tema de la financiación o financiamiento de los partidos políticos se ha convertido en la última década en uno de los grandes debates –al menos teóricos– del Derecho Público y de la política nacionales, probablemente porque se ha hecho claro que el sistema electoral chileno, pese a sus múltiples menciones a la participación de los independientes, privilegia en tal medida el papel de los partidos políticos en la generación de los poderes públicos y en una multiplicidad de materias, que aquello que les concierne se transforma en un tema que interesa a la ciudadanía en su conjunto y no sólo a sus propios militantes, así sea tan sólo por la necesidad material de hacerse cargo de ello.

Si analizamos el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, Ley N° 18.603, queda en evidencia que las actividades propias de los partidos políticos, que la propia normativa vigente contempla, distan mucho de ser labores puramente sectoriales, proyectables tan sólo sobre grupos muy señalados de la sociedad. La verdad es que la democracia actual, como régimen de gobierno –aun en nuestro país, que pretendió originalmente en su Carta Fundamental, hacer otra cosa–, todavía tiene como una de las bases de su funcionamiento a la existencia de colectividades políticas organizadas, a las que les corresponde “obtener para sus candidatos el acceso cons-

titucional a los cargos públicos de elección popular, presentar a los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado, cooperar con las labores parlamentarias, contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas... etc.”, en síntesis, constituir *la fuerza política por excelencia*.

De allí, entonces, que la manera y con cargo a qué tipo de fondos se financian los partidos políticos termina siendo, en realidad, un análisis de la manera y fondos con que se financia la totalidad de la actividad política del país y, asimismo, de la casi totalidad de las candidaturas electorales. Ello no desconoce, como antes lo decíamos, la existencia de política de grupos y de postulantes independientes, pero la capacidad de ser elegidos, las condiciones en que participan en estas instancias y, más aún, la convocatoria real que alcanzan en la opinión pública, nos confirma la triste realidad de que su presencia no es ni remotamente similar a la de los partidos y sus candidatos. Por eso es que el cómo se financian estos últimos adquiere cada vez mayor importancia, más aún si lo sumamos a la creciente demanda de recursos que significa la propaganda política a través de los medios de comunicación de masas, los gastos de campaña, la identificación que hace un importante sector de la población entre “candidato” y “prestación entregada” o al menos “prometida” y los costos que significa para los partidos su propio funcionamiento ordinario, premunido de grandes padrones de militantes y de la necesidad de presencia en cada una de las regiones del país si se pretende una relevancia media de cara al público.

La propia Ley de Partidos, en concordancia con el marco contenido en el artículo 19 N° 15 de la Carta Fundamental, establece como únicas fuentes de financiamiento posible a las de origen nacional, y dentro de ellas a las procedentes de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los militantes, los frutos de bienes de su patrimonio y las donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en su favor. De esta forma, la normativa de partidos impide el financiamiento estatal de ellos, ya sea directo o indirecto, salvo en lo que respecta a la liberalización de impuestos a los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites legales para la formación o fusión de partidos, a la exención de impuestos a las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se realicen en su favor hasta 30 UTM y a la existencia de franja gratuita de propaganda política a propósito de las elecciones presidenciales o parlamentarias¹, las que en verdad no han sido apreciadas ni siquiera por los mismos beneficiados como una ayuda real.

Ese es precisamente el problema: tener, por un lado, a partidos políticos financiados con cargo a los particulares, lo que se controla dificultosamente en cuanto a la procedencia, destino y límites de tales fondos, y por la otra, el total impedimento de participación estatal en esta materia.

Si revisamos la primera cara de la moneda, esto es, el exclusivo financiamiento privado de los partidos chilenos, este está sometido a control finan-

¹ Esta franja gratuita es de tiempo medido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, en los canales de libre recepción. Esta ha sido por lo demás duramente criticada en nuestro país, tanto por los canales afectados –los que sienten que se impone un gravamen a su libertad de informar– como por el propio público receptor, que cuestiona la verdadera capacidad informativa y la utilidad misma de la franja que justificarían su existencia.

ciero por parte de una unidad especial del Servicio Electoral², la que si bien ordena una serie de procedimientos contables de acuerdo a la ley, controla que se lleven los libros necesarios, revisa egresos e ingresos de los partidos, no dispone ni de la dotación de persona ni de las facultades de seguimiento contable con que opera el Servicio de Impuestos Internos y, en lo particular, no se ve auxiliada por una legislación que establezca límites a los gastos ordinarios o de campaña ni tampoco a los montos que un mismo partido o candidato pueden recibir, lo que deja ciertos aspectos del financiamiento mismo en la nebulosa y permite la exposición de toda clase de presunciones cada vez que se dan procesos electorales en el país.

Por tal circunstancia es, precisamente, que ha cobrado un gran interés la otra cara de la moneda, la del financiamiento estatal, la que como se ha dicho, en Chile es escasa e indirecta. Ello ha motivado que algunos autores critiquen este sistema, considerando que significa que los financistas privados "tengan un poder ilimitado frente a los demás afiliados del partido", que se produzca a propósito de las campañas electorales "una circulación de dinero en la cual el Servicio Electoral no tiene facultades ni atribuciones suficientes para efectuar un correcto control de los ingresos y gastos", y en definitiva, una incongruencia doble: por una parte, entre la prohibición de financiamiento externo y el impedimento para el financiamiento estatal directo y, por la otra, entre la prohibición de realizar actividades comerciales a los partidos y la imposibilidad de que el Estado los financie³. De allí, entonces, que algunos consideren que introducir financiamiento público para estas colectividades resultaría una buena medida para evitar la corrupción política, moderar gastos de campaña, cooperar a una mayor igualdad de oportunidades en la política, enfatizar el servicio a la comunidad que deben dar los partidos y el papel que ellos representan como parte del Estado en lo que a manifestación de la voluntad popular y generación de autoridades se refiere, mientras que otros responden airadamente que tal cosa sólo significa dejar de lado la satisfacción de necesidades prioritarias que debe asumir el Estado para financiar a asociaciones privadas⁴, que ya gastan suficientemente, y que no se podría impedir que siguieran recibiendo —abiertamente o en forma encubierta— grandes sumas de dinero de particulares.

La solución a tal controversia no es fácil, no sólo porque legislar en la materia y ponerse de acuerdo respecto de las miles de fórmulas posibles ya exige un importante consenso entre los propios parlamentarios, sobre una materia que los afecta directamente. Además porque lo que se cuestiona aquí es el verdadero carácter del Sistema Político frente al Sistema Social Nacio-

² La cual opera de acuerdo a las resoluciones números 1335 de 16 de junio de 1987, exenta número 49 de 18 de enero de 1988 y exenta número 0341 de 20 de marzo de 1991, todas dictadas por el señor Director de ese Servicio.

³ Ver, al respecto, CESAR FLORES ARRATIA, *El financiamiento público de los partidos políticos en Chile* (Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1997) p. 125 y ss.

⁴ Tesis que parece identificarse con la sentencia de 19 de julio de 1966 del Tribunal Constitucional Alemán, el cual declara que los partidos no son órganos del Estado, sino que son grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político social, razón por la cual el Estado no tiene ninguna obligación de mantenerlos económicamente. Si bien esta postura jurisprudencial cambió en los años siguientes, resulta de importancia revisar esta tesis y sus evoluciones posteriores en supra nota 3, p. 75 y ss.

nal, respecto a sus deberes, a sus prioridades, a la dirección de sus esfuerzos y la necesidad de que responda a las verdaderas demandas de este último, más que transformarse en un organismo que destine gran parte de sus recursos a la satisfacción de necesidades propias, como si la política constituyera una especie de mercado cautivo en el que se da rotación a un sector importante de los fondos del país.

En este escenario político-constitucional, el libro del profesor español Santiago González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, constituye una obra de especial utilidad e interés, no sólo porque aporta un estudio académico serio en una materia en la que es común la opinión con poco fundamento o una notoria ausencia de bibliografía especializada y moderna, sino también por su pormenorizado tratamiento del Derecho Comparado, que puede servir para ilustrar qué hacer en el caso chileno y para guiar la actividad de los legisladores, tanto como los argumentos de la doctrina respecto de las propuestas que hoy se manejan en nuestro país sobre el particular.

La premisa con que la obra comentada se inicia es la de buscar una fórmula de financiamiento adecuada para los partidos, la que además impida, de manera eficiente, la financiación ilegal de estos, considerando de manera justa los intereses ciudadanos⁵. Ello, sin duda, aborda el triángulo inevitable constituido por las preocupaciones de los tratadistas en esta materia: financiamiento, control, representación del público.

Al tratar, a partir de la p. 22, el problema de la financiación pública, el autor da cuenta de los peligros que esta representa, en orden a producir una *estatalización* de los partidos (o dependencia del Estado) que signifique la merma de su libertad y su alejamiento del necesario contacto que han de tener con la ciudadanía como entes, precisamente, destinados a la representación, ya sea política o de intereses.

Para explicar cómo se ha podido lograr un modelo de financiamiento que no ignore tal posibilidad, se describe el caso de Alemania, país en el cual encontramos inicialmente jurisprudencia —parte de la cual ya hemos citado—, que consideraba en principio inconstitucional tan financiación. Luego, esta postura de su Tribunal Constitucional evolucionó hasta plantear una solución intermedia: la de estimar que sí puede considerarse justificado el reembolso o restitución de los gastos ocasionados por las campañas electorales, ya que estos tienen una innegable significación pública, idea que ha sustentado el sistema vigente en dicho país a partir de 1967⁶.

Sin embargo, aclara el profesor González-Varas en la p. 28, ello no sirvió de entrada para impedir un notable endeudamiento de los partidos ni

⁵ No olvidemos que el principio de representación también opera en lo relativo a la representación de intereses, quizás con mayor énfasis cada vez, en los Estados modernos.

⁶ Tal diferenciación resulta llamativa, si tenemos presente que se ha considerado que una probable solución para nuestro país sería precisamente esa: no financiar el funcionamiento ordinario de los partidos, pero sí emplear fondos estatales para sustentar los gastos de las campañas electorales, con determinados topes. Ello, por estimar que “las elecciones constituyen una función pública a la que el Estado debe concurrir creando las condiciones adecuadas para su desarrollo”: ANA MARIA GARCIA BARZELATTO, “La Propaganda Electoral y su Gratuidad”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16 N° 2 (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989) p. 249.

tampoco la financiación ilegal, por lo cual se debió recurrir a ciertas correcciones del sistema, consistente en establecer un reembolso de gastos electorales de campaña al valor real del dinero, y hacer operar un adecuado control sobre los partidos.

Con posterioridad, el país en comento instaura, a partir de 1992, un claro sistema de financiación pública, apoyado por la importante sentencia de la judicatura constitucional de 9 de abril de 1992, la cual, en contra de los precedentes anteriores, declara que “el Estado no está impedido constitucionalmente de financiar la *actividad general* de los partidos políticos”. Sin embargo, la misma sentencia, precisamente para evitar la estatalización que el autor considera el mayor riesgo que significan estas herramientas y para garantizar, además, el principio de libertad de los partidos frente al Estado, permite sólo una financiación parcial de este último hacia ellos, no pudiendo superar en caso alguno el monto de los fondos de origen privado que estos reciban.

Resulta bastante importante, sobre todo si consideramos que el tema de la discriminación positiva se ha transformado en un verdadero icono de ciertas interpretaciones constitucionales en pro de la igualdad de oportunidades —de las cuales Chile no ha estado exento—, la transcripción que se hace en la obra de la resolución judicial alemana sobre la posibilidad de que ciertas colectividades menores reciban más fondos por contar con menos posibilidades de acceso al financiamiento privado, lo cual considera inconstitucional, por no obtener en realidad una compensación entre partidos políticos, sino conducir en último término a “la adjudicación de diferentes cantidades de dinero entre los partidos políticos, de forma desigualitaria y no compensatoria”, constituyendo, para el tratadista, una suerte de intervención ilícita del Estado en la competencia entre las colectividades políticas (pp. 33 y 34).

Este fallo, sin embargo, no ha evitado que a partir de 1994 se haya establecido una entrega de aportes mayores por voto obtenido a los partidos más pequeños y, al menos, una aparente discriminación entre los votantes. En efecto, la ley de 28 de enero de 1994, que reconoce el principio según el cual “el Estado concede a los partidos políticos medios de financiación parcial para las actividades generales que tienen según la Ley Fundamental”, establece tales mecanismos, en los cuales sus defensores dicen combinar la necesidad de tener en cuenta el éxito electoral de la colectividad beneficiada con la necesidad de fomentar también sus fuentes de financiación privada⁷, evitando así que caigan en la temida dependencia estatal de la que antes dábamos cuenta. Sin embargo, su tratamiento en materia electoral parece haber tenido algunos otros objetivos menos anunciados.

Descrito el modelo alemán, el profesor González-Varas considera indispensable que, basándose en el modelo existente en algunos países tales como el mencionado, se elabore un sistema estándar a nivel europeo, al que España sea capaz de dirigirse (p. 77). Para ello proporciona ciertas pautas que parece relevante destacar aquí:

⁷ Dice precisamente nuestro autor que “la necesidad y exigencia (de los partidos), de que estos se esfuercen por su autofinanciación está en el desiderátum de obtener un modelo más democrático de partidos políticos. La democracia pierde su sentido si los partidos no son agentes, nacidos y sustentados socialmente; pierde su sentido si son instituciones mantenidas por el Estado *necesariamente*, de modo que sin tal apoyo, ficticio entonces, desaparecieran tales partidos porque la sociedad no quiere hacerse cargo de mantenerlos” (pp. 70-71).

a) De la experiencia de los casos francés, italiano y del Reino Unido, considera que puede concluirse la necesidad de *responsabilizar al Estado* del financiamiento de los partidos políticos, ello para prevenir la corrupción y la falta de transparencia en la vida económica que provienen de la influencia de las empresas privadas en política –como lo destaca la legislación francesa tratada en las pp. 80 y ss–, el exceso de gastos y el financiamiento ilegal, conjuntamente con la concreción del gran objetivo de moralizar a la política, gran interés del modelo italiano explicado en las pp. 84 y 85.

b) La observación de que, en muchos países europeos, los partidos tienen una realidad mixta (estatal y social) exige constitucionalmente que tal carácter se refleje en su financiación, ya que no son meros agentes sociales ni tampoco organizaciones estatales⁸.

c) Todo lo anterior, sin embargo, debe combinarse con la realidad evidente de que el puro financiamiento estatal es, asimismo, inconstitucional y que no es este método el que en sí resulta capaz de frenar la corrupción o la ilegalidad financiera de ciertos partidos, por lo cual no debe ser considerado como una especie de herramienta milagrosa (p. 90).

d) En el sistema de financiamiento estatal debe cuidarse que no ocurran excesos como los que critican ciertos autores de Dinamarca (p. 92 y ss.), en cuanto a que este se utilice para que los propios políticos hagan uso del poder del Estado para regular sus ingresos, o para que se abra más la compuerta a financiamientos privados soterrados y sin controles. Por eso, exige el autor una medida concreta para la financiación estatal, ya que resulta inexcusable –tanto como proporcionarles los medios que necesitan– “que se establezca un criterio racional al respecto de la cantidad necesaria para que los partidos políticos puedan realizar sus cometidos” (p. 95).

e) Del sistema francés, por otra parte, extrae la necesidad de exigencia de ahorro y de limitación de los gastos en las campañas electorales, así como la exigencia de limitación de *las propias actividades* de los partidos en estas campañas⁹, ya que considera causa principal del gasto desmedido e inservible “la ausencia de acuerdo entre los partidos competidores durante estas campañas” (p. 101), lo que bien puede suplir la ley, que favorecería a todos y evitaría el despilfarro.

f) Sin perjuicio de la relevancia del aporte estatal, debe reconocerse, controlar y fomentar el aporte de las donaciones privadas, determinando cuantías máximas, desgravación fiscal de la donación de un ciudadano a un partido –lo que resulta un innegable incentivo a que tales donaciones se produzcan– y estableciendo este monto como una base de la financiación pública.

⁸ Cosa que no se encuentra nada lejana del caso chileno, que presenta una situación muy similar.

⁹ Aportando ejemplos interesantes, como el de la ley Belga de 4 de julio de 1989, que reduce con este fin el número de carteles públicos que pueden colocar los partidos.

g) Sin perjuicio de lo interesante que considera las legislaciones europeas en la materia, la obra también trata ciertos aspectos relevantes de la financiación de partidos en Estados Unidos y Canadá, a través de la contribución fiscal ciudadana (Tax check-Off)¹⁰, de la desgravación fiscal por contribución a partidos (Tax Deduction y Tax Credit) y el sistema público limitado de financiación (Matching Fund y Reimbursement).

Se entra, a continuación, en el caso de España (pp. 125 y ss.), el cual se puede sintetizar de acuerdo a la obra de la manera siguiente: La financiación de los partidos políticos se encuentra regulada en dicho país por la ley de 2 de julio de 1987, la que establece aporte estatal directo a los partidos en un fondo que se distribuye en función al número de escaños y votos obtenidos en la última consulta electoral, financiándose también las campañas electorales por este método, con límites fijados a sus gastos por ley de 30 de marzo de 1994. El sistema explicado no impide el financiamiento privado a través de cuotas y aportes de sus afiliados, producto de sus actividades propias y rendimientos patrimoniales e ingresos provenientes de otras aportaciones, créditos, herencias, legados y, en general, cualquier prestación en dinero y especie que obtengan (p. 129).

Lamentan el autor, a renglón seguido, que pese a lo explicado, en España el sistema de financiación privado sea inoperante, por una actitud de abierta desconfianza hacia las donaciones. Ello ha dejado al sistema, por una parte, con financiamiento privado encubierto por los límites legales impuestos a este, precisamente en el caso de las donaciones, y, por la otra, con una exclusividad formal de financiamiento estatal, la que deplora porque "el sistema de partidos pasa a ser más un dogma de fe que una realidad vivida y sentida por los ciudadanos" (p. 132).

Insiste, por ello, en que debe fomentarse una valorización social e institucional diferente sobre las donaciones, orientándolas hacia el ciudadano medio, ya que se trata de contar con muchas donaciones de escasa cuantía y no con grandes financistas privados, por lo cual considera que ello podría lograrse a través del empleo de las fórmulas norteamericanas ya descritas —declaración junto con la renta, desgravación fiscal, supresión de límites a las donaciones a fin de que estas no se hagan de todos modos, pero en forma encubierta. De allí, entonces, que proponga el autor para su país un modelo de autofinanciación de los partidos, en el cual el aporte estatal sea solamente subsidiario, y que evite que se transformen en órganos estatales, devolviéndoles su verdadera entidad mixta que también significa ser agentes sociales (p. 144).

Después de señalar detalles pormenorizados acerca del control contable y de otros aspectos relacionados con el manejo del sistema europeo, el profesor González-Varas concluye su minucioso estudio con ciertas conclusiones, ya no sólo aplicables a España, sino al tema que nos ocupa en todos los países del mundo —y, desde luego, al nuestro. En efecto, estima (p. 195 y ss.):

¹⁰ Se trata de que, por más que se contemple financiación pública, los ciudadanos puedan conservar la decisión y medida de la propia financiación, proponiéndose incluso la existencia de un "voto financiero" junto al propiamente electoral, que democratice también el financiamiento con la participación de los individuos comunes y corrientes.

1. Que el problema de la financiación, eventual corrupción, excesos o faltas en el modelo de sustentación de recursos de los partidos políticos se produce, fundamentalmente, por falta de desarrollo jurídico, y precisamente por esta causa, puede y debe resolverse en el ámbito del Derecho.

2. Tal solución bien merece una disciplina propia de "financiación de los partidos políticos", como ya existe en Alemania, la cual ha de tener un importante componente de Derecho Comparado.

3. En relación a las soluciones jurídicas del financiamiento de los partidos, deben aplicarse a este los principios jurídicos de transparencia y control y racionalidad del gasto.

4. Debe buscarse un modelo, probablemente fruto de sucesivas reformas legales, que evite la estatalización de los partidos —como ocurre en caso de España— por la vía de financiamiento público excesivo, así como la dependencia de estas colectividades respecto de grandes financistas privados¹¹. Ello significa establecer un límite a la financiación estatal y un control adecuado para la privada.

5. Resulta importante incentivar la donación a través de estímulos fiscales, los que también contribuirán a que no se realice en secreto, ya que —como se ha dicho— la transparencia es indispensable en la materia.

6. Por último, todo Estado debe ser capaz de lograr un eficaz control administrativo de las campañas electorales, para averiguar si los candidatos respetan sus reglas de financiación .

Si bien las grandes preocupaciones de la obra son, por una parte, presentar la experiencia europea —sobre todo la alemana— sobre financiación de partidos, y, por otra, procurar el establecimiento de un modelo adecuado para el caso de España, es innegable que mucho de lo expresado en ella tiene una enorme coherencia con los planteamientos que se han hecho y se hacen hoy en Chile sobre esta materia, y reflejan en gran medida las aprensiones, temores y objetivos que muchos quisiéramos ver tratados con detención en la actualidad por el Derecho Público y la discusión parlamentaria de nuestro país.

Así como el autor no se resigna a que España sea un sistema en el que la única responsabilidad financiera sobre los partidos sea asumida por el Estado, tampoco los chilenos deberíamos permanecer indiferentes acerca de que en Chile, sobre el gran porcentaje de su actividad política, esta sea asumida por unos pocos particulares.

Si ello ha de significar o no aporte estatal, si es correcto otorgarlo, si debe o no ser limitado, si significa un mejor control al aporte privado, es una materia sobre la cual debe buscarse un tratamiento académico y político responsable, que aborde las muchas aristas éticas, económicas, políticas y

¹¹ Como nos permitimos decir nosotros que podría suceder en el caso chileno, por falta de herramientas de control, ausencia de límites de aportes y tendencia a la inoperancia del recurso "cuotas de los afiliados" *versus* exceso de aportes personales.

sociales que esta significa, muchas de las cuales el libro comentado nos permite reflexionar con bastante profundidad.

Lo que importa es conseguir, como él lo propone, una solución jurídica capaz, en definitiva, de dar una respuesta con tanta responsabilidad y nitidez como la ofrece en este estudio, para su patria, y poder decir para la nuestra: *esto es lo que conviene para financiar la actividad política en Chile, ahora que nos encontramos en la víspera de la última elección presidencial del siglo.*

Angela Vivanco Martínez
Profesora de Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica de Chile

Universidad Adolfo Ibáñez