

DEMOCRACIA CON PARTIDOS

Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile

Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra, editores



CEP

Centro de Estudios Públicos

CEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

DEMOCRACIA CON PARTIDOS

Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile

Francisco Javier Díaz & Lucas Sierra, editores

CEP

Centro de Estudios Públicos

CEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile

Primera edición: octubre de 2012

© 2012, CEP / CIEPLAN

CEP

Monseñor Sótero Sanz N°162, Providencia

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 328 2400

WEB: www.cepchile.cl

CIEPLAN

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 796 5660

WEB: www.cieplan.org

ISBN: 978-956-204-039-6

Producción editorial: Uqbar Editores / www.uqbareditores.cl

Diseño y diagramación: Fan design_Josefa Méndez A.

Corrección de estilo: Patricio González R.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Índice

Introducción	9
1. Investigaciones y talleres de discusión	17
1.1. Crisis de representación y reforma política en Chile	
<i>Arturo Valenzuela</i>	19
Referencias bibliográficas	44
Comentarios de Ena Von Baer	47
Comentarios de Claudio Fuentes	52
Recuento de intervenciones en el taller de análisis	56
1.2. Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal	
<i>Richard Katz</i>	59
Referencias bibliográficas	99
Comentarios de Carolina Tohá	102
Comentarios de José Miguel Izquierdo	110
Recuento de intervenciones en el taller de análisis	113
1.3. ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual.	
<i>Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt</i>	115
Referencias bibliográficas	191
Apéndices	194
Comentarios de Álvaro Elizalde	253
Comentarios de Daniel Platovsky	261
Recuento de intervenciones en el taller de análisis	265
1.4. Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010.	
<i>Claudio Agostini</i>	269
Referencias bibliográficas	313
Apéndice	317
1.5. Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política	
<i>Salvador Valdés</i>	321

Referencias bibliográficas	366
Apéndices	368
Comentarios a los trabajos de C. Agostini y S. Valdés de Harald Beyer	379
Comentarios a los trabajos de C. Agostini y S. Valdés de Eduardo Engel	386
Recuento de intervenciones en el taller de análisis	393
2. Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile.....	397
2.1. Antecedentes constitucionales y legislativos de la Ley 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (LOC de Partidos Políticos)	399
2.2. Propuestas de reformas institucionales en torno a la LOC de Partidos Políticos	419
2.3. Reformas específicas a la LOC de Partidos Políticos	439

Introducción

En julio del año 2010, el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) acordaron emprender una agenda de investigación conjunta en temas de relevancia para el desarrollo del país. Los temas escogidos fueron dos: el sistema tributario y el sistema de partidos políticos, en la idea de recopilar evidencia, realizar diagnósticos y, a partir de ello, formular propuestas de reformas legales en cada una de estas materias, las que pudieran ser difundidas y debatidas ampliamente en la comunidad de académicos, autoridades, políticos, *policymakers* y medios de comunicación. Este Informe se refiere a la investigación sobre el sistema de partidos políticos en Chile.

Cuando se acordó iniciar la investigación en dicho ámbito, el tema de los partidos políticos y su reforma no se encontraban en la lista de temas prioritarios ni para la clase política ni para la opinión pública. Por el contrario, la alternancia en el poder que se había producido pocos meses antes en el país, hacía que existieran altas expectativas respecto del rol que jugarían los partidos, antes opositores, ahora en el gobierno, y a la inversa. Pero no existía una reflexión acabada en la clase política respecto de la salud institucional de los partidos, ni mucho menos respecto de posibles reformas para fortalecer esas organizaciones. Existía, ciertamente, una creciente alerta de parte de algunos sectores académicos, la que lamentablemente no permeaba en toda su magnitud a la clase política. De esta forma, el primer objetivo que nos propusimos fue realizar un profundo y realista análisis respecto de la situación actual de los partidos políticos en Chile, su funcionamiento, la manera como se financian, cómo influyen las instituciones de la actividad política que están en el entorno de los partidos y, también, la forma en que se regulan estas materias en el derecho comparado. A continuación, se consideró como parte esencial del proyecto, el desarrollo de un método de discusión y divulgación de los hallazgos y propuestas, de manera de poder influir en la agenda pública.

Meses más tarde, se sucedieron en el país diferentes movilizaciones sociales. Los motivos de estas manifestaciones fueron múltiples —medio ambiente, educación, reivindicaciones regionales—, pero el telón de fondo de ellas fue siempre el mismo: las instituciones supuestamente encargadas de dar cauce político a las demandas de la gente, esto es, los partidos políticos y sus representantes en el gobierno y el parlamento, se hacían insuficientes para contener el fervor ciudadano. La prensa de la época recogió una consigna que se hizo popular en los cánticos y lienzos de los manifestantes en la calle: “El pueblo, unido, avanza sin partidos”.

¿Por qué se produjo este divorcio entre la ciudadanía organizada y los partidos políticos? ¿Cómo y por qué caen los partidos políticos y las instituciones políticas a los últimos lugares en la escala de confianza y simpatía ciudadana? El dato que entregaban algunos cientistas políticos desde hace una década ahora adquirió notoriedad. Detrás de la aparente estabilidad del sistema de partidos que se apreciaba en Chile durante los años 1990 y 2000, existía un lento, pero continuo, proceso de desarraigo de estas organizaciones de la base social, con la consiguiente deslegitimación ante los ojos de la ciudadanía y apatía electoral.

Chile ha vivido un acelerado proceso de modernización en las últimas tres décadas, marcado en sus inicios por el trauma de una dictadura que proscribió toda actividad político-partidista. Este proceso, que tiene al país hoy a las puertas de alcanzar niveles de ingresos propios de economías desarrolladas, ha acarreado significativos cambios en casi todos los ámbitos sociales, incluyendo, por cierto, a la política. Las causas del actual descrédito de los partidos políticos, y, en general, la crisis de representatividad de nuestra democracia, tienen raíces en dicho proceso. Sin embargo, no es menos cierto que este proceso ha evolucionado en un contexto institucional y regulatorio que no ha colaborado a impedir las malas prácticas de los partidos, y el consiguiente desprestigio. La ciudadanía hoy demanda estándares mucho más altos en materia de transparencia, participación y eficacia, mientras que los actuales partidos políticos chilenos parecen alejarse de aquellos ideales. Pero como indica la experiencia comparada, es posible adoptar algunas medidas para fortalecer aquellos principios en la política.

Este Informe, entonces, procura aportar al debate sobre dichas medidas. Es decir, cómo determinadas reformas constitucionales y legislativas pueden promover mejores prácticas al interior de los partidos. Y al mismo tiempo, cómo determinados contextos constitucionales e institucionales favorecen mayores grados de competencia y mayor transparencia.

Las propuestas que aquí se presentan no se escriben desde una posición de neutralidad normativa. Por el contrario, en este Informe subyacen profundas convicciones respecto del ideal democrático representativo. A nuestro juicio, para que la democracia opere bien se necesitan buenas instituciones políticas. Y entre esas instituciones figuran, muy destacadamente, los partidos políticos.

Los buenos partidos para la democracia moderna son representativos, democráticos y competitivos.

Representativos, en tanto deben ser integradores de preferencias y capaces de sintetizar las distintas aspiraciones de la sociedad. Para esto, en principio, los partidos deben ser capaces de articular visiones más bien globales del país y no representar solo un determinado interés específico. En los partidos debe existir coherencia entre sus postulados ideológicos o doctrinarios y sus propuestas de gobierno. Un mínimo de consistencia programática debe inspirar a sus

representantes y militantes. Cuando se olvida esta premisa, los partidos pueden caer fácilmente en uno de los principales males de la democracia: el populismo.

Los partidos deben ser, también, democráticos y competitivos, en el sentido de que aseguren una razonable competencia interna y de que los cargos de autoridad política en su interior sean siempre desafiables a través de las elecciones. Cuando se olvida esta premisa, los partidos pueden caer en otro mal de la democracia representativa, como es el caudillismo, en el que los intereses individuales del líder de turno, y no el bienestar general, son los que mueven realmente a la organización.

Representatividad, democracia y competencia, a su vez, colaboran a otorgar un marco de certeza a las dinámicas de poder que se dan al interior de los partidos. Uno de los principales riesgos que se aprecia hoy en día en la política es la forma como esta se relaciona con el mundo de los intereses especiales, y para ello, nada mejor que las reglas claras y la transparencia.

En definitiva, los buenos partidos políticos pueden ser el mejor antídoto contra el populismo, el caudillismo y la opacidad en la política. De esa forma, pueden operar como un gran soporte para la democracia.

Los partidos políticos ocupan una singular posición entre el mundo de lo público y el mundo privado. Concurren en ellos dos dimensiones muy nítidas, lo que genera no pocas tensiones. Por un lado, cumplen funciones evidentemente públicas, pero su estatuto jurídico no es de derecho público, sino que de derecho privado, como manifestación que son del derecho de asociación y, en cierta medida, del derecho de expresión que poseen los individuos. Desde esa perspectiva, se asoma otra de las convicciones que inspiran este Informe, relativa al papel del Derecho en relación con los partidos: como estos son instituciones que reflejan el derecho de asociación, la ley debe regular solo el mínimo fundamental, dejando el resto a la voluntad colectiva manifestada en los estatutos de los partidos. En otras palabras, respecto de los partidos políticos, la ley debe ser solo correctiva.

A la luz de estas convicciones, ¿qué mejoras necesita la regulación de los partidos en Chile? Este Informe responde esa pregunta con un conjunto de propuestas que son de dos clases, con el objeto de ofrecer una mirada sistémica de la reforma política: propuestas más generales referidas al escenario institucional de los partidos (Constitución Política de la República y leyes accesorias, sistema electoral, leyes de financiamiento de la política); junto con propuestas más específicas referidas a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (LOC 18.603).

Metodología de trabajo

El proyecto de investigación se organizó en torno a cinco investigaciones encargadas a respetados académicos nacionales e internacionales. Como se

señaló, un primer objetivo del Informe era elaborar un diagnóstico que fuera útil sobre de la realidad de los partidos políticos en Chile, estudiar sus prácticas internas, develar el detalle de sus esquemas de financiamiento electoral y analizar cómo el contexto institucional general influye en la manera como los partidos se organizan y llevan a cabo sus actividades, a la luz de la legislación chilena y comparada. Para ello se encargaron las siguientes investigaciones:

i. El estudio del profesor de Ciencia Política de la Universidad de Georgetown, Arturo Valenzuela, titulado: “Crisis de representación y reforma política en Chile”. En este estudio, el profesor Valenzuela realizó un pormenorizado análisis de las distintas instituciones que sirven de contexto y que determinan la conformación del sistema de partidos y la actividad de estas organizaciones. De este estudio, por ejemplo, se extrajeron importantes conclusiones referidas a los problemas que genera el actual sistema electoral binominal en Chile; los problemas que suscita la posición de debilidad relativa que tiene hoy el Congreso en relación al Ejecutivo; reflexiones en torno a la reelección indefinida de representantes, entre otras materias de enorme relevancia para los partidos.

ii. El estudio elaborado por el profesor de Ciencia Política de la Universidad Católica, Juan Pablo Luna, y el cientista político Fernando Rosenblat, titulado: “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”. Este trabajo revisó la literatura y la evidencia relevante en materia de prácticas y organización interna de los partidos políticos en Chile y América latina, para luego exponer las conclusiones de un intenso trabajo de entrevistas semiestructuradas a un grupo de cincuenta líderes y ex líderes de partidos políticos chilenos en los últimos veinte años. Esta investigación, inédita en nuestro país, además de desentrañar prácticas internas de los partidos, consultó a los líderes partidarios acerca de su visión sobre el estado actual de los partidos políticos y su opinión acerca de una posible agenda de reformas. Los resultados no son alentadores: existe una percepción generalizada de precariedad institucional, caudillismo, opacidad, y lo que es más grave, una cierta sensación de fatalismo, es decir, de que las cosas no pueden cambiar.

iii. El trabajo del profesor de Ciencia Política de la Universidad Johns Hopkins, Richard Katz, autoridad mundial en materia de sistema de partidos. El estudio se denomina: “Reforma a los partidos políticos mediante su regulación legal”. Mediante un exhaustivo análisis de la legislación comparada, aborda los principales dilemas normativos a los que se puede enfrentar el legislador a la hora de diseñar una regulación respecto de los partidos, reportando las principales colisiones de principios posibles de suscitar.

iv. Finalmente, están los trabajos referidos al sistema de financiamiento electoral que existe en Chile. Primeramente, el trabajo del profesor de la Escuela de gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, Claudio Agostini, “Financiamiento de la política en Chile: campañas de 2009-2010”, revisó en detalle la literatura relevante en materia de financiamiento de campañas, límites de gasto, efectos de la incumbencia, transparencia e influencia de grupos de interés. Luego analizó los datos del Servicio Electoral, a propósito de las campañas presidenciales y parlamentarias de 2009 y 2010, extrayendo importantes conclusiones respecto de las diferencias que se aprecian entre los distintos partidos y la debilidad del sistema de fiscalización. En segundo término, está el trabajo del académico y ex investigador del CEP, Salvador Valdés, “Fortalecer el financiamiento a la política”, en el que realizó una actualización de las investigaciones que él mismo llevó a cabo desde 2002 hasta 2007 acerca del financiamiento privado a la política, a la luz de los antecedentes que se han ido recopilando con la puesta en práctica de la ley de financiamiento electoral del año 2004, proponiendo interesantes mecanismos para perfeccionar dicha normativa y fomentar la donación privada a la política bajo un marco regulatorio claro.

Cada una de estas investigaciones fue sometida a discusión en talleres de análisis convocados para tales efectos. A estos talleres se invitó a un grupo transversal de académicos, políticos y expertos del país, a los que se les enviaron copias de los borradores de los estudios con la debida anticipación. Cada taller comenzaba con una exposición del autor del estudio, para luego recibir los comentarios de parte de dos expertos convocados especialmente. Al final de dichos comentarios, se abría un espacio para el debate entre los asistentes. Todas estas etapas fueron registradas y su transcripción se puede encontrar en las páginas web de ambos centros de estudio (www.cepchile.cl y www.cieplan.org).

En el primer taller, realizado el 26 de septiembre de 2011, Arturo Valenzuela presentó su trabajo y recibió los comentarios de Ena Von Baer (UDI), senadora por la VIII Circunscripción Oriente, y de Claudio Fuentes, director del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) y profesor de la Universidad Diego Portales. En el segundo taller, realizado el 17 de octubre de 2011, Richard Katz presentó su estudio, el cual fue comentado por Carolina Tohá, presidenta del Partido Por la Democracia (PPD), y por José Miguel Izquierdo, asesor del Presidente de la República y militante del partido Renovación Nacional (RN).

En el tercer taller, realizado el 24 de octubre de 2011, Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblat presentaron su trabajo, el que recibió los comentarios de Álvaro Elizalde, secretario general del Partido Socialista (PS), y de Daniel Platovsky, ex vicepresidente de Renovación Nacional (RN). En el cuarto y último taller, realizado el 14 de noviembre de 2011, Claudio Agostini y Salvador Valdés presentaron sus respectivos trabajos, los que fueron comentados por Harald

Beyer, entonces subdirector del CEP y actual ministro de Educación, y de Eduardo Engel, profesor de Economía de la Universidad de Yale e investigador asociado del Centro de Economía Aplicada (CEA) de la Universidad de Chile. Entre las reflexiones de los asistentes, destacaron las del ex Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar.

Luego de concluido el proceso de debate, se procedió a la redacción de la parte propositiva de este Informe (contenida en la sección 2). Esta sección se ha subdividido en tres partes: la primera repasa los antecedentes constitucionales y legislativos de la regulación de los partidos políticos en Chile desde la Constitución de 1828; la segunda se refiere a propuestas para el entorno institucional de los partidos; y la tercera alude, específicamente, a la Ley 18.603, LOC de Partidos Políticos. Estas propuestas fueron sometidas a un nuevo taller, esta vez en mayo de 2012, en el que se recogieron interesantes sugerencias de los asistentes.

Cabe precisar que en la elaboración del capítulo de propuestas, tuvimos a la vista los estudios encargados a los cinco expertos antes mencionados, así como los comentarios recibidos en las cinco sesiones de taller. Sin embargo, las opiniones y propuestas contenidas en este Informe son de exclusiva responsabilidad nuestra, los coordinadores del proyecto y redactores de este Informe. De hecho, en oportunidades las propuestas que hacemos siguen de cerca las opiniones de los expertos que aquí contribuyen, pero en otras ocasiones se alejan de ellas. Procuramos, ciertamente, entregar una cierta fundamentación de cada una de ellas. En el curso de este trabajo, además, recibimos la valiosa colaboración de los asistentes de investigación Joaquín Trujillo, del CEP, y de Daniela Oliva, de CIEPLAN. En etapas preliminares del Informe contamos también con la participación de Sylvia Eyzaguirre y Loreto Cox, del CEP, y de Pilar Giannini, de CIEPLAN. A ello se suman las valiosas opiniones que regularmente intercambiamos con todos los colegas que trabajan en nuestros respectivos centros de estudios. Pero, una vez más, la responsabilidad por el trabajo es enteramente nuestra.

Las propuestas

Como apreciará el lector, hemos deliberadamente omitido recargar la parte propositiva de este Informe (secciones 2.2. y 2.3) de la fundamentación teórica y las citas bibliográficas propias de un trabajo académico. De la lectura de dichas propuestas se hace evidente la influencia de los trabajos encargados y en varias se hace expresa referencia a la argumentación de los expertos en sus trabajos. Además de estos trabajos, las propuestas van precedidas, en 2.1., de unas notas con los antecedentes normativos de la legislación vigente sobre partidos en Chile. Estos antecedentes son constitucionales y legislativos, y empiezan con la Constitución de 1828.

Las propuestas se dividen en dos grupos. El primero (2.2.) tiene que ver con el contexto institucional de la legislación de partidos, que está configurado por otros cuerpos normativos, como la Constitución, la legislación electoral y la que regula el financiamiento de la política. Esta mirada al contexto se explica porque creemos que la reforma política debe ser sistémica. Esto no significa que deba reformarse todo y, mucho menos, todo al mismo tiempo (por esto aquí no se propone un “*big bang*”), pero sí significa que para introducir cualquier reforma, se debe tener presente el sistema completo. Solo así puede reducirse la posibilidad de se produzcan efectos indeseados. El segundo grupo (2.3.) tiene que ver específicamente con la LOC de Partidos Políticos.

Tanto en el primer como en el segundo grupo de propuestas subyace la convicción que recorre este Informe de principio a fin: una democracia moderna y representativa de calidad requiere de partidos políticos sólidos, coherentes, competitivos y democráticos.

Francisco Javier Díaz (CIEPLAN)
Lucas Sierra (CEP)

1. Investigaciones y talleres de discusión

1.1. Crisis de representación y reforma política en Chile

*Arturo Valenzuela**

Al cumplirse más de dos décadas desde que Chile retomara su larga tradición como una de las democracias más antiguas del mundo, el país se encuentra en una situación paradójica. No cabe duda que la difícil transición del autoritarismo a la democracia fue exitosa, al tiempo que la gobernabilidad del país le permitió a Chile realizar profundos cambios económicos y sociales que han sido ampliamente valorados a nivel internacional. Una política de consensos y de acuerdos liderada por la Concertación de Partidos por la Democracia privilegió el cambio gradual, aunque profundo, del legado institucional del régimen militar. Esa política le entregó al país continuidad en el proyecto de gobierno como también en el liderazgo del país al mantener en puestos claves a una sobresaliente generación de dirigentes políticos. Sin embargo, al transcurrir el tiempo se percibe un creciente desajuste entre una sociedad que ha experimentado cambios económicos y sociales, por un lado, y estructuras y liderazgos políticos que aparecen más y más distantes de la población, por otro.

Curiosamente, con la alternancia del poder político por primera vez desde el retorno de la democracia, del gobierno de la Concertación a otro conformado por partidos de oposición, esa brecha entre la ciudadanía, gobierno y la “clase política” en vez de revertirse se agrava aún más. Esto porque las nuevas autoridades han carecido de canales orgánicos eficaces de comunicación con la ciudadanía. Es más, en lugar de potenciar las organizaciones partidarias de su propio sector para darles a ellas y al Ejecutivo mayor capacidad de interlocución política, estas son marginadas por un excesivo protagonismo presidencial. Simultáneamente, la coalición política que condujo la transición, cuya lógica de accionar político dependía del manejo de las instituciones de gobierno, descuida la renovación y la generación de liderazgos nuevos y cae a la deriva sin proyectos claros, con organizaciones partidarias crecientemente débiles, víctimas de una cacofonía de liderazgos personales.

Son muchos los elementos de fondo que contribuyen al desencanto político que se percibe en Chile, y ciertamente estos tienen también sus referentes en otras latitudes. El desprestigio de los partidos y el desprecio por la política no es solamente un tema latinoamericano. Al desaparecer las grandes utopías en pugna del pasado o los grandes desafíos de cómo superar el autoritarismo o cómo conformar sociedades más exitosas o justas, la política pasa a ser más pedestre y menos relevante para la vida cotidiana de los ciudadanos.

* Profesor de Ciencia Política, Georgetown University. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile, patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2011.

Al mismo tiempo, el desprestigio de la política y los políticos es también producto de una incapacidad por parte de la mayoría de los partidos y de sus dirigentes de renovar instituciones, propuestas y prácticas políticas para asegurar una mayor democratización interna, dar oportunidades a liderazgos jóvenes y relacionarse mejor con una ciudadanía que encara nuevos desafíos en un mundo globalizado. Lo que se requiere es un nuevo compromiso con la política — uno que pueda contrarrestar la percepción de muchos de que la política está solo al servicio de intereses particulares o ambiciones personales en desmedro del bien común.

Las encuestas de opinión pública en Chile apuntan a una crisis de los partidos y del sistema de representación democrática, cuyo conjunto es preocupante no solo en relación a las tendencias del pasado, sino también en comparación con otros países de América Latina. Una de las primeras encuestas confiables para Chile —las de Eduardo Hamuy, en los años cincuenta— documentaba que hasta un 70% de la población se identificaba con las grandes tendencias de centro, izquierda y derecha. El promedio de votación por los partidos chilenos entre 1937 y 1973 le daba a la derecha un 30% de apoyo, a la izquierda un 20% y al centro un 40% (Valenzuela, 2003). Es bien sabido que en el primer gobierno de la transición, el Partido Demócrata Cristiano gozaba de un 40% de identificación. Dependiendo del instrumento de medición, hoy la suma de todos los partidos goza de una identificación partidaria de menos del 40%¹.

Lo que llama la atención más allá de una posible renuencia a identificarse con los partidos políticos, o incluso con los grandes conglomerados, es el bajo nivel de interés por la política comparado con otros países de la región. Chile siempre se ha situado junto a Uruguay y Costa Rica como una de las democracias mejor consolidadas de América Latina, y lo sigue siendo. Sin embargo, lo que muestran las encuestas del LAPOP, no solo en indicadores de simpatía partidaria, sino también en grados de interés por la política y en niveles de participación, es que Chile actualmente se sitúa no solo por debajo de aquellos países, sino que de la mayoría de los países del continente².

Las encuestas de Latinobarómetro entregan tendencias parecidas, como se puede apreciar en los cuadros que figuran en el apéndice de este trabajo. Si bien es cierto que los chilenos siguen apoyando la democracia, el país ha sufrido un

¹ Para resultados de opinión pública consultar encuestas periódicas del Centro de Estudios Públicos en www.cepchile.cl.

² Para un trabajo que subraya el desencanto con la política y la importancia de renovar los partidos, véase Valenzuela y Dammert (2006). Las encuestas LAPOP se resumen en Seligson y Smith (2010). Sobre los partidos chilenos y los bajos niveles de participación hay varios trabajos sobresalientes, entre ellos Toro y Luna (2011), Luna y Mardones (2010), Luna y Altman (2011). El excelente proyecto “Auditoría a la democracia” del PNUD (junto a CEP, CIEPLAN, LyD y Proyectamérica) ha contribuido en forma importante al análisis de estos datos como también a la generación y publicación de trabajos para encarar los desafíos políticos en Chile.

descenso drástico en la satisfacción con la democracia, cayendo de 56% a 32% del 2010 al 2011, por debajo del promedio latinoamericano. Esto coincide con una percepción de que la democracia chilena beneficia a los pocos y que muestra una carencia de justicia social, tema que surge en las protestas por parte de los estudiantes y otros sectores que se han movilizadado en movimientos callejeros para expresar su desagrado no solo con las políticas vigentes, sino que con el estilo de gobernar. Cabe recordar que hoy la valorización de la oposición sigue siendo tan baja como la del gobierno.

El desencanto con la política en Chile tiene que ver con lo que puede entenderse como una seria crisis del sistema de representación. Esta surge cuando los vínculos entre la ciudadanía, que es el soberano en democracia, y las instituciones del poder gubernamental se resquebrajan. Bien define Weber al Estado como aquellas instituciones que “detentan el legítimo uso de la fuerza” —instituciones que generan las reglas por las cuales se rige cualquiera comunidad, reglas que son obligatorias y acordes con el Estado de Derecho (Bendix, 1962).

La clave de la definición de Weber es la “legitimidad” de las autoridades. En democracia, esta legitimidad se expresa en tres niveles. Primero, un mecanismo de votación que permite reflejar en forma fiel la voluntad de los electores; segundo, el establecimiento de un sistema de partidos políticos que generan programas, suman voluntades y seleccionan candidatos para llevar propuestas a los poderes de representación popular acordes a las preferencias ciudadanas; y tercero, la conformación dentro de las instituciones gubernamentales por parte de los representantes electos de lógicas políticas de cooperación para dirimir conflictos y elaborar y ejecutar las reglas, códigos y proyectos que guían y regulan la convivencia nacional. En otras palabras, son los partidos los que organizan las expresiones ciudadanas en colectividades afines, movilizan a sus adherentes, acumulan expresiones distintas de la sociedad dándoles coherencia, y escogen a los individuos que servirán de representantes en las esferas del poder. Al representar la diversidad de la sociedad, son ellos los que estructuran dentro de las instituciones gubernamentales representativas la gobernabilidad del país.

Es un dato histórico curioso que los fundadores de los sistemas democráticos no percibieron la importancia de los partidos políticos para la democracia. En Estados Unidos, donde surgen los primeros partidos de masa, hubo un rechazo a la noción de la conformación de partidos por parte de los constitucionalistas de Filadelfia. Como bien lo transmite el *Federalista* N° 10, estos no ocultaron su prejuicio antipartidista, considerándolos facciones mezquinas e interesadas que atentarían contra los intereses superiores de la sociedad y la nación, quitándoles el protagonismo a hombres ilustrados que pudieron haber gobernado con sabiduría por tener mayor capacidad que sus correligionarios³.

³ Véase Fairfield (1961).

Pero al cabo de poco tiempo, la estructuración natural de partidos políticos como instituciones para encauzar preferencias ciudadanas y estructurar la competencia política llevó a que el mismo James Madison cambiara de opinión y declarara que los partidos son la “fuente natural de la libertad”, sin los cuales la democracia no podría subsistir. Una de las eminencias de la ciencia política norteamericana, V. O. Key (1942), destacó que: para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extra-constitucionales, que cumple ese fin. James Sundquist agrega: el partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas (Sundquist, 1988)⁴.

Algunos dirán, ¿por qué le corresponde al Estado regular las condiciones de los partidos, siendo estos entes privados que debieran velar por sus propias prácticas y agendas? No cabe lugar a duda de que el accionar político en cualquier sistema político no depende solamente de un voluntarismo político ni de las decisiones individuales de líderes, militantes o grupos. También dependen del marco institucional y legal de una sociedad, de las reglas del juego o del “rayado de la cancha”, que a su vez pueden tener un profundo efecto sobre los cálculos políticos de los actores generando un cúmulo de incentivos que afectan el comportamiento político de los mismos.

Las instituciones sí importan, las reglas del juego, también. La calidad de los partidos y los sistemas de representación son de interés público y por ello deben ser regidos por la constitución y las leyes. Si estas generan incentivos a desactivar la representación o la cooperación, o contribuyen a un ambiente de fragmentación política en vez de la creación de dinámicas de cooperación necesarias en cualquier sociedad, las instituciones y las reglas del juego pasan a ser parte del problema, y por ende la reforma de los mismos tiene que ser parte de la solución. Es una premisa fundamental de este trabajo que el futuro de un país está en manos de sus ciudadanos y dirigentes, pero que las reglas del juego que adoptan para asegurar la gobernabilidad tienen también un valor intrínseco e independiente.

Siguiendo las líneas generales sugeridas en este trabajo, las páginas que siguen abarcarán los tres niveles de representación en que los partidos tienen un protagonismo fundamental; a saber: votantes y elecciones (reforma del sistema electoral); mecanismos de agregación de intereses y selección de candidatos (reforma del sistema de partidos políticos); y procesos de conformación de lógicas de cooperación dentro de los poderes públicos en la formulación de políticas públicas (reformas al régimen de gobierno).

⁴ Ver también Sundquist (1986).

1. Sistema de representación: reforma del sistema electoral

El paso más importante para encarar la crisis de representación en Chile es el de terminar con el sistema binominal y regresar a un sistema electoral proporcional. Esta es la reforma más indicada para garantizar mayores niveles de representatividad y competencia política, al tiempo que contribuye a fortalecer la coherencia institucional de los partidos y su disciplina interna⁵.

El diseño de cualquier sistema electoral deber asegurar que se protejan dos valores que son indispensables para la democracia. En primer lugar está la necesidad de poder reflejar en forma genuina las distintas tendencias políticas en una sociedad para que ningún sector quede subrepresentado. En segundo lugar, el sistema electoral debe ayudar a incentivar la coherencia y disciplina de las organizaciones partidarias asegurando que el sistema de representación no caiga en una proliferación y fragmentación de ofertas determinadas por empresarios políticos cuasi independientes que alientan el personalismo y la prebenda política.

Los autores de la reforma electoral del régimen militar conscientemente diseñaron una normativa electoral no para reflejar la tradición multipartidaria de Chile sino para cambiarla. Los animaba el convencimiento de que el multipartidismo chileno, con su amplia gama de tendencias, fue responsable en parte por el surgimiento de un sistema político altamente polarizado y fragmentado que desembocó en el triunfo de la Unidad Popular. El nuevo sistema electoral tendría dos objetivos: transformar el sistema de partidos en un bipartidismo moderado, como el de los Estados Unidos, y garantizar que los sectores de derecha que apoyaron al gobierno militar —con entre un tercio y un 40% del electorado— pudiesen tener una representación parlamentaria paritaria.

El segundo objetivo en general se logró, pero no el primero. En un país como Chile con una larga trayectoria multipartidista, un cambio en el sistema electoral no cambia el sistema de partidos. Todo lo contrario, este se ajusta al nuevo sistema, al negociar los dirigentes partidarios la designación de candidatos a nivel nacional con el objetivo de maximizar su representación en las listas binominales. La literatura académica en ciencias políticas ha demostrado que es altamente improbable poder cambiar la fisonomía básica de un sistema de partidos políticos fuertemente enraizados en una sociedad con un simple cambio en las leyes de partidos y las leyes electorales. Los partidos simplemente se adaptan a la ley hasta que tengan la oportunidad de cambiarla (Lijphart, 1994)⁶.

⁵ Entre los trabajos que han evaluado la reforma del sistema electoral se encuentran Hunneus (2006), en el que se destacan los textos de J. Auth, T. Duval, E. Guzmán y S. Valenzuela; Fontaine et al. (2008); Bellolio y Ramírez (2011); Aninat y Navia (2005) y Díaz y Joignant (2005).

⁶ Véase también Nohlen (1985) y Sartori (1985). Sobre los orígenes de los sistemas de partidos, Lipset y Rokkan (1967).

Es posible que el sistema binominal haya contribuido a disciplinar y moderar la política en los primeros años de la transición, aunque el factor principal que disciplina a los partidos de la Concertación no es tanto el mecanismo electoral, sino el miedo a una reversión autoritaria producto de un fracaso de la gestión de gobierno de las fuerzas que lucharon contra el régimen militar. Pero, de lo que no cabe duda, sin embargo, es de que el sistema binominal incentivó una política cupular —en el que un puñado de dirigentes a ambos lados del espectro político decidía quiénes serían los candidatos y a quiénes representarían, en un franco desmedro de un proceso transparente al interior de los partidos y de mecanismos electorales que podrían entregarle a la ciudadanía opciones electorales.

El sistema binominal chileno atenta contra la competencia garantizando a cada una de las dos coaliciones políticas la elección de al menos uno de dos candidatos por distrito. Lo importante a destacar es que el elector, miembro de un partido dentro de la alianza partidaria, puede o no tener un candidato de su colectividad en su distrito. Y si lo tuviera, no tiene ninguna posibilidad de pronunciarse a favor de otro posible candidato de su partido para desafiarlo. Es más, las listas son estructuradas en forma deliberada para garantizar el éxito de un candidato preferido por los líderes y los titulares de escaños legislativos, aun si eso requiere que el compañero de lista sea alguien que tiene escasas probabilidades de ganar.

Estas prácticas y la tendencia de seguir nombrando a los mismos dirigentes políticos que se repiten en el poder no solo para cargos de elección popular, sino también para cargos ejecutivos e incluso diplomáticos, contribuye en forma sustancial a desprestigiar la política y las instituciones de gobierno.

¿Pero qué pasa con el segundo objetivo de un sistema electoral, el de potenciar la coherencia y disciplina de los partidos? No cabe duda de que el sistema binominal tuvo como efecto el darle a los liderazgos partidarios un papel importante en la designación de candidatos a puestos de representación popular fortaleciendo a los partidos mientras estos mantuvieron apoyo popular y altos niveles de aprobación. Pero de este modo se crea un círculo vicioso, ya que el exceso de control partidario incentiva la creación de “partitocracias” que, al descuidar procesos de renovación, contribuyen al desprestigio de los partidos, que a su vez incentivan el surgimiento de personalismos o caudillos electorales.

En general, los sistemas electorales proporcionales tienden a lo primero al privilegiar a los partidos en la configuración de las opciones electorales, mientras que los mayoritarios tienden hacia el personalismo en desmedro de la fortaleza de los partidos. Lo curioso del sistema binominal chileno es que al comienzo les dio demasiado control a las cúpulas de los partidos más grandes en la designación de los candidatos, no solo en la elección de cuáles personas, sino también en qué proporción los propios partidos tendrían cabida en las listas, y por tanto quiénes tendrían mayores o menores posibilidades de ganar.

Al transcurrir el tiempo, la carencia de primarias, la necesidad de asegurar una votación que garantice por lo menos la elección de uno de dos representantes y la posibilidad de reelección continua, les entrega a los candidatos mayor control sobre su continuidad en el cargo, vale decir, se pasa de un modelo que privilegia la partidocracia a otro que privilegia a los caudillos como empresarios políticos individuales, cuya lealtad a sus colectividades deja de ser importante. Este fenómeno tiende a congelar a las dirigencias políticas sin que el elector sienta que puede tener una injerencia en la generación de la representación democrática —agravando la brecha entre el ciudadano y su democracia.

Por último, lo más peligroso del binominal hacia delante podría ser no tanto la rigidez y la falta de renovación política, sino que la ruptura de la lógica que impera con la presentación de dos listas para maximizar los resultados. La voluntad de construir esa lógica de cooperación política coincide con un proyecto bastante coherente de gobierno por parte de la Concertación y una derecha que tenía muy claro cómo se mantenía en el poder desde una posición minoritaria en el electorado. Dentro de esa lógica también impera una voluntad de entregarles a colectividades más pequeñas cierta representación parlamentaria para asegurar la viabilidad del bloque. Pero si efectivamente se empiezan a desarticular los grandes bloques —y muy especialmente la Concertación—, el sistema binominal con tres o cuatro listas representando opciones electorales diferentes puede dejar sin representación parlamentaria a importantes sectores políticos del país, agravando aún más la sensación de ilegitimidad del sistema⁷.

Proponer distritos uninominales para solucionar las deficiencias del sistema binominal no tiene sentido alguno, ya que el sistema uninominal en regímenes presidenciales exacerba el clientelismo y debilita aún más a los partidos al convertir a los candidatos en empresarios políticos con un alto nivel de independencia. Más preocupante es la falta de representatividad de un sistema uninominal en el que un porcentaje elevado de ciudadanos, especialmente en sistemas multipartidistas, puede quedarse sin representación. Por último, como se ha visto en Estados Unidos, el sistema uninominal se presta a la manipulación del diseño de los distritos electorales en favor de los titulares de aquellos escaños, especialmente cuando se tiene que ajustar la representación distrital para reflejar cambios en el tamaño de la población.

¿Y si no se evoluciona a un sistema uninominal, no se podría resolver el problema de la representatividad del binominal adoptando un sistema de pri-

⁷ En un trabajo de simulación, Peter Siavelis y yo advertimos el peligro de una posible subrepresentación de fuerzas políticas relevantes en Chile con el sistema binominal si estas se fragmentaran en varios bloques —algo que no ocurrió— (Valenzuela y Siavelis, 1991). En importantes estudios posteriores, Siavelis destacó cómo las dos coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda pudieron disciplinarse para sacarle ventajas al binominal (Siavelis, 2005, 2009). Con el debilitamiento de los partidos después de la alternancia cabe preguntarse si la lógica de incentivos políticos funcionaría de la misma manera hoy.

marías para privar a los jefes de partido de la función de designar candidatos? Nuevamente si uno se remite al ejemplo de Estados Unidos, las primarias rara vez llevan a la derrota de congresistas en ejercicio y exacerban el personalismo y candidaturas que tienen acceso a fuentes independientes de financiamiento. En vez de resolver el problema de fondo, un sistema de primarias también puede socavar aún más la autoridad de los partidos. Al perder los dirigentes de partidos la posibilidad de estructurar las listas y designar a los candidatos se debilitaría la disciplina partidaria. Visto de otra forma, las primarias acabarían con las supuestas virtudes del sistema binominal saliendo del período autoritario —el de darle coherencia a los bloques políticos del país—, pero sin responder a las necesidades de fortalecer patrones de representación legítima.

Tampoco tiene sentido limitar los períodos parlamentarios por temerle al surgimiento de caciquismos locales. En democracia, la limitación de mandatos electorales genera controversia porque le puede privar al electorado de una representación que tiene genuino apoyo electoral. Esta argumentación tiene sentido, con tal que el sistema electoral y de designación de candidatos permita una verdadera competencia política, en que las reglas del juego en cuanto a financiamiento de candidaturas no aventajen mayormente a los titulares. Los parlamentarios en ejercicio son sin duda mejor conocidos, lo que les da una ventaja importante, pero esa ventaja no debiera ser acompañada por un sistema que no incentive un desafío real a su reelección dentro de su mismo pacto, y, más importante, de su misma colectividad. Es precisamente la competencia política que permite el surgimiento de líderes nuevos o propuestas alternativas que enriquece la democracia.

No obstante, hay otro argumento a favor de la reelección de los parlamentarios que dice que sin ella es difícil configurar carreras parlamentarias que permitan que los legisladores se especialicen en los complejos temas de las sociedades contemporáneas y que aprendan la difícil tarea de lograr la gobernabilidad democrática, especialmente en legislaturas altamente divididas.

¿Y si las primarias solo agravan el problema? Y si las limitaciones a la reelección parlamentaria no son prudentes, ¿cuál sería la reforma más adecuada para resolver los problemas del sistema binominal? Lo lógico para Chile es regresar a un sistema proporcional parecido al que tuvo Chile antes del quiebre de la democracia y que ayudó a explicar muchos de los elementos positivos del régimen democrático en Chile visto desde una perspectiva histórica. Para ello no hay que ir más lejos que el informe de la Comisión Boeninger, que plantea esa alternativa para Chile. De partida, esa reforma contempla regresar a una cámara de 150 diputados y un Senado de 50 miembros —número incluso reducido en comparación con otros países de la región.

Lo importante de la propuesta de la comisión es que contempla una magnitud de distrito relativamente pequeña —el número de candidatos a elegir no

superaría seis u ocho—, en tanto, este autor considera más oportuna la alternativa de la comisión que se inclina por los distritos de magnitud pequeña (dos a seis). Los partidos nombrarían un candidato por escaño a llenar y estos aparecerían en una cédula única. Con el sistema de “cifras repartidoras” D’Hondt, que tiende a privilegiar a los partidos más grandes, el sistema evitaría una mayor fragmentación partidista como la que ocurrió en Colombia con el sistema de cuota-Hare. Las propuestas de la Comisión Boeninger sobre representación de mujeres y minorías son importantes e innovadoras (Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral, 2006)⁸.

Lo que hay que subrayar es que el sistema óptimo para Chile no es solo un sistema proporcional de fórmula D’Hondt con magnitud pequeña (es decir, con un número reducido de representantes por distrito designados por los partidos), sino uno con voto preferente en que el elector vota por su candidato preferido. Los escaños obtenidos por un partido, si este logra generar una votación suficiente para llevar al parlamento a uno o más candidatos, son cubiertos primero por aquellos candidatos que han obtenido el mayor número de votos preferentes, siempre que hayan superado un mínimo, y en segunda instancia por los otros candidatos según el orden en que hayan sido puestos en la lista por el partido.

Como existe la posibilidad de que sean electos candidatos que obtienen el voto preferente de solo un puñado de electores gracias a una fuerte votación de uno o más compañeros de lista, es importante requerir un número mínimo de votos preferentes para que los candidatos no representen solamente intereses particularistas o basados en favores personales. El número mínimo requerido debería ser superior a la división del número de votos por el número de escaños obtenidos por el partido. Por ejemplo, si un partido obtiene en un distrito veinte mil votos y cinco escaños, solo serían prioritariamente elegidos aquellos candidatos con más de cuatro mil votos preferenciales ($20.000/5= 4.000$).

Esta forma de voto se usa actualmente en Bélgica, así como en otros países. Por un lado, induce a los precandidatos a trabajar al interior de los partidos para lograr ser designados en la lista. Por otro, incentiva a los dirigentes a buscar personalidades locales con arraigo popular para potenciar la lista generando una votación suficiente para elegir uno o más candidatos. Este sistema permite, en otras palabras, que se realice una suerte de primaria simultáneamente con la elección general, pero donde la voluntad de los dirigentes del partido juega un papel importante tanto en la designación inicial como en la selección de aquellos candidatos con preferencias individuales bajas.

Tuve la oportunidad de observar en terreno por un período de tres meses —cuando en 1969 estaba en Chile realizando la investigación para mi tesis de

⁸ Agradezco a Marcela Ríos, miembro de la comisión, por haberme proporcionado copia de este trabajo.

doctorado— la campaña parlamentaria de aquel año en las provincias de Ñuble, Malleco y Cautín, campaña que se realizó con un sistema electoral parecido al que se propone aquí; esto es: sistema proporcional de magnitud reducida con voto preferente (aunque sin umbral para candidatos electos). Asistí a innumerables eventos de campaña de todos los partidos. Lo que más me impresionó fue el grado de conocimiento e incluso de identificación directa de los electores, muchos con educación mínima, no solo con incumbentes sino que con otros candidatos de su partido. Aunque comprometidos con sus partidos, estos electores valoraban la posibilidad de elegir entre varios candidatos dentro de su propia colectividad. Ese fenómeno se ve hoy en las elecciones a concejales, la única instancia de un sistema electoral con características de representación popular en el Chile contemporáneo.

Un sistema proporcional que amplie el binominal, pero con distritos de magnitud relativamente pequeña, le seguirá entregando a los líderes de los partidos facultades importantes en el nombramiento de candidatos al Congreso Nacional —ayudando a mantener la coherencia y disciplina partidaria. Pero el voto preferente, con umbrales mínimos, le entrega al elector la capacidad de incidir en esa selección al poder pronunciarse por candidatos preferidos dentro de la lista. Esto equivale a una primaria simultánea, pero sin que eso desemboque en un sistema partidista que privilegie a empresarios políticos independientes que les deben poco a sus colectividades por el privilegio de presentarse como opción ante el electorado. En otras palabras, el sistema permite una más genuina representación, sin cercenarle a los partidos una injerencia importante en la designación de representantes a los órganos representativos del país.

2. Sistema de partidos, elementos para su renovación

Como se ha visto, aunque el sistema electoral no podrá cambiar las tendencias u opciones partidarias en una sociedad, sí puede contribuir a mejorar la legitimidad de la representación de los partidos así como también la coherencia y la disciplina de los mismos. Pero más allá del sistema electoral, la normativa legal sobre partidos también juega un papel importante en fortalecer a los mismos, dándoles mayor transparencia y efectividad democrática.

El principio relativo a que los partidos políticos deben ser democráticos en su funcionamiento interno se introdujo por primera vez en un texto de tipo constitucional en la República Federal de Alemania (Ley de Bonn, 1949), como reacción a la pasada experiencia totalitaria. En Chile, la democratización interna también proviene de un mandato constitucional. Es así como el Artículo 10 de la Constitución en su Artículo 15° contempla que:

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; *sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna*. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional (...).

Aunque los estatutos en la mayoría de los partidos contemplan medidas para incentivar la participación y la democracia interna, claramente estas dejan mucho que desear en la práctica y la ley no regula bien el mandato constitucional. Los partidos tienen que fortalecer los mecanismos para convocar a dirigentes intermedios y militancia y elaborar programas especiales para atraer a jóvenes y sectores sociales nuevos, vía plenos regionales o locales. Esto requiere de una elaboración más clara de los padrones del partido, permitiendo incluso la regulación por parte de las autoridades electorales de la nación del proceso de selección interna de las autoridades de los partidos. Algunos partidos han introducido también mecanismos para velar contra la corrupción, con comisiones de fiscalización interna con mayores atribuciones para fiscalizar las actividades de los dirigentes partidarios. Los partidos debieran cumplir con leyes que les exijan transparentar sus finanzas y procedimientos internos al tiempo que debieran establecer códigos éticos de conducta, tanto en los procesos internos de los partidos como en el manejo de campañas electorales. Asimismo, las autoridades debieran transparentar sus bienes e ingresos⁹.

El tema del dinero y la política es un tema universal, especialmente en relación con las campañas. En Estados Unidos este tema ha pasado a ser central, ya que el financiamiento de candidaturas en distritos uninominales requiere gastos siderales. El financiamiento se concentra en las campañas de los candidatos que se han convertido en verdaderos empresarios políticos independientes, contribuyendo a debilitar la conducción central de los partidos. Las opciones alternativas a los congresistas en ejercicio no surgen del electorado en general

⁹ Existe una amplia literatura sobre la reforma de los partidos políticos. El trabajo compilado por Fontaine et al. (2008) es un buen punto de partida. Véase también Alcántara (2004) y Mainwaring y Scully (1995).

o de militancias partidarias, sino de personas que pueden movilizar cuantiosos recursos, a menudo ligados a intereses económicos particulares.

El financiamiento público de los partidos políticos y de las campañas electorales crea las mejores condiciones posibles para que la competencia electoral entre los representantes de las distintas tendencias de opinión sea equitativa, así como para minimizar el clientelismo, la corrupción y la dependencia de los partidos y los candidatos de intereses económicos. La distribución de fondos públicos a los partidos debería basarse en los votos obtenidos, más que en los escaños (Del Castillo y Zovatto, 1998; Carrillo et al., 2003)¹⁰.

Sin embargo, la realidad política actual aconseja contemplar un sistema mixto en el que claramente prevalezca la financiación pública. Pero la financiación privada debe tener límites precisos, para contrarrestar la prevalencia de intereses particulares, no solo nacionales sino extranjeros. En este sentido resulta conveniente la previsión por la cual se limita el porcentaje del aporte privado. Si bien ello desincentivaría la posibilidad de depender mayoritariamente de intereses particulares, mantendría el incentivo para que los partidos promuevan entre sus propios partidarios la responsabilidad de aportar apoyo financiero a su colectividad, con cuotas de afiliación por ejemplo, dándoles un sentido real de responsabilidad y pertenencia. Cualquier reforma del financiamiento de la política requiere de un efectivo control estatal —en el que las colectividades partidarias puedan rendir cuentas públicas y transparentes de sus ingresos y gastos ateniéndose a las normativas legales. Como en México o Estados Unidos, la fiscalización de las contribuciones tanto fiscales como particulares debiera estar en manos del Servicio Electoral, como ente autónomo.

Al mismo tiempo, está claro que tienen que introducirse normas para combatir el transfuguismo que incentiva el personalismo y la corrupción. Si un parlamentario deja la colectividad que lo propuso de candidato, este debe tener limitaciones muy claras de no poder integrarse a otro partido, sino después de un tiempo determinado y habiendo cumplido con todos los requisitos de la ley. Incluso algunos partidos exigen a los candidatos firmar cartas de renuncia previa si deciden abandonar sus colectividades. Tampoco debiera poder seguir en el parlamento como independiente. De formar un partido, tendría que atenerse a las normativas para la creación de nuevos partidos. Si no se contempla una normativa por la cual el parlamentario pierde su escaño al dejar al partido que lo presentó, este podría ser obligado, como en algunos países, a inscribirse en un grupo de “no adscritos”, cuya representación en las comisiones legislativas y en los demás organismos de las cámaras podría ser proporcionalmente inferior a la de los demás grupos.

¹⁰ Para Chile, consultar Morales y Piñeiro (2005).

Es obvio que cualquier esfuerzo de renovación de las estructuras internas y de los mecanismos para estrechar lazos con la ciudadanía sería en vano si no se complementa mediante un esfuerzo interno de renovación y fortalecimiento del marco ideológico y mediante las propuestas programáticas de los partidos con vistas a dar respuestas concretas a las inquietudes de la ciudadanía o a distintos sectores ciudadanos.

También se requieren nuevos mecanismos de articulación política en una sociedad mucho más “secular” que antaño. No es un factor negativo que estas instancias las promuevan dirigentes locales y regionales —con tal que estas estén enmarcadas en un proyecto de la colectividad partidaria, y no en proyectos de liderazgos clientelistas. Se dice mucho que las redes sociales también debilitan a los partidos al conformar otras instancias de interacción social y de comunicación. Sin embargo, está comprobado, por ejemplo por la “Primavera árabe”, que las tecnologías nuevas pueden ser instrumentos eficaces para crear y afianzar proyectos colectivos de participación ciudadana. Los partidos corren un riesgo al quedar por detrás de otras instancias organizativas y no aprovechar la revolución comunicacional que puede potenciar sus actividades.

Por último, una reforma que no se ha discutido en Chile y en América Latina con la detención necesaria, y que a mi juicio es importante justamente para mantener vigentes a los partidos y permitir su renovación interna y la de sus cuadros, es la limitación a la reelección de los presidentes por el enorme peso que ejercen sobre sus partidos. No me refiero a la reelección inmediata por un período. Sin duda que esa es una reforma importante y pendiente en un país como Chile. Un período presidencial de cuatro años es demasiado corto para asentar una presidencia. La reelección inmediata es necesaria. Permite la derrota de una presidencia fracasada, pero potencia a un gobierno para plantearle a la sociedad que necesita otro mandato de cuatro años.

Sin embargo, al cumplir su mandato, de un período presidencial o de dos, los ex presidentes no debieran poder competir de nuevo ni mantenerse viables para una candidatura posterior. El carácter plebiscitario de una figura política que ha detentado la más alta magistratura de la nación en un sistema presidencial lo convierte en líder importante de su colectividad y sobre todo en candidato potencial para el futuro. Pero por muy bueno que haya sido un presidente es inconcebible pensar que sociedades modernas carezcan de otros líderes que estén a la altura de los desafíos del ejercicio del poder. A la vez es importante renovar los cuadros directivos en todos los niveles —función propia de los partidos. A fin de cuentas, en una democracia consolidada lo importante es la función de liderazgo público —el cargo público— y no el que ocupa en forma temporal gracias a la voluntad ciudadana ese cargo. Confundir a las personas con los cargos contribuye a exacerbar el personalismo, que a su vez atenta contra la legitimidad de los cargos y la calidad de las instituciones.

Es curioso que en esta tercera ola democrática en América Latina, cuando muchos países por primera vez afianzan instituciones democráticas y otros regresan a tradiciones democráticas del pasado, se haya dejado a un lado una de las piedras angulares del constitucionalismo democrático del continente: la limitación a la reelección de los presidentes. “Sufragio efectivo y no reelección” fue el gran lema de la Revolución mexicana. En uno y otro país, no solo se reformaron las constituciones para establecer el sistema de segunda vuelta, sino que presidentes con apoyo legislativo lograron cambios constitucionales que permitieron su propia reelección —y en varios casos frente a restricciones a la reelección inmediata— y se suprimió el veto a una reelección posterior.

No cabe duda de que la vuelta o la tentativa de vuelta de presidentes que han ejercido el cargo, aun si su gestión de gobierno haya sido desdibujada, ha contribuido a exacerbar el personalismo, la debilidad de los partidos y la fragmentación de los mismos. En Venezuela, la incapacidad de Carlos Andrés Pérez y de Rafael Caldera (ilustres demócratas que ayudaron a forjar una democracia en un país sin tradiciones democráticas fuertes) de sustraerse como opción presidencial futura contribuyó en forma al deterioro del sistema de partidos y a la falta de renovación de sus cuadros. El ascendiente de presidentes tan valiosos como Julio María Sanguinetti y Raúl Alfonsín sobre sus colectividades contribuyó a la incapacidad de renovación de las mismas y su franco deterioro como instituciones partidarias.

Es interesante constatar que en los sistemas parlamentarios, con algunas excepciones, es muy difícil que un Primer Ministro logre regresar, aun si tuvo éxito como gobernante (Blair, Kohl, Thatcher, González), a menos que conserve amplio apoyo del partido o de la coalición mayoritaria de partidos. Por lo mismo, es inconcebible en un sistema parlamentario que los cónyuges o hijos de primeros ministros o ex primeros ministros puedan postular a liderar un gobierno, ya que el proceso de selección de los gobernantes depende de las mayorías partidarias dentro del parlamento y del apoyo de estructuras políticas organizadas, y no del apoyo popular o plebiscitario o mediático que pudo haber tenido un presidente.

3. Régimen de gobierno y crisis de representatividad: ¿la reforma necesaria?

Este trabajo ha analizado las reformas más comentadas para encarar la crisis de representatividad en Chile, reformas que más bien se centran en el sistema electoral y en la reglamentación pública de los partidos y de las campañas electorales. Sin embargo, la representatividad democrática está ligada también a la arquitectura de las instituciones de representación popular —concretamente al poder legislativo y ejecutivo— que pueden en sí tener carencias en su nivel de representatividad. A su vez, la arquitectura y atribuciones de estas institu-

ciones tienen un impacto directo sobre los representantes y las instituciones partidarias que los aglutinan, incentivando o desincentivando mayor o menor disciplina y coherencia partidaria, por una parte, y mayor o menor grado de colaboración en la búsqueda de acuerdos para generar e implementar políticas públicas, por otra.

Un déficit estructural del sistema constitucional chileno es el Senado, que al entregar una representación equivalente a zonas despobladas como a grandes centros de concentración ciudadana atenta contra el principio de igualdad de representación. El sistema bicameral surge en un comienzo para darle garantías a la nobleza de que las cámaras de los comunes no acabarían con la estratificación social de sociedades tradicionales basadas en principios monárquicos. Los constituyentes de Filadelfia mantuvieron el Senado porque los distintos estados acordaron crear una unión con un gobierno federal (queriendo mantener importantes cuotas de soberanía). Un Senado donde cada estado, por pequeño que sea, tendría una representación equivalente a la de otros pasa a ser una piedra angular de una democracia federativa¹¹. Es obvio que en un sistema unitario de gobierno como el que tiene Chile, que no está conformado por estados que apelan a derechos de origen, el privilegiar la representación territorial sobre la representación ciudadana viola la doctrina de un voto por cada ciudadano. Por ello es que varios países latinoamericanos han optado por establecer asambleas representativas unicamerales basadas en la representación ciudadana —tema que debiera ser parte del debate sobre cómo mejorar la calidad de la democracia chilena.

Pero el déficit más notorio en Chile dentro del marco de la tradición constitucional chilena es otro: el hiperpresidencialismo que introdujo la Constitución de 1980, en que el Ejecutivo tiene la responsabilidad no solo de implementar las leyes, sino que un papel fundamental en su formulación en desmedro de las atribuciones del Legislativo. Antes del golpe militar, el chileno fue uno de los congresos más poderosos de América Latina, congreso que, si nos remontamos a mediados del siglo XIX, jugó un papel central en la estructuración de las coaliciones y acuerdos políticos para formular políticas públicas y aprobar las leyes necesarias para implementarlas, constituyéndose en una arena vital en el proceso de toma de decisiones y una arena clave para la estructuración y consolidación del sistema de partidos políticos.

¹¹ El carácter poco representativo de un Senado donde los senadores eran designados por las legislaturas estatales (con instrucciones precisas de servir como emisarios o embajadores de los estados ante el Gobierno federal) llevó a que se cambiara la Constitución en Estados Unidos (enmienda 17 en 1913) para permitir la elección directa de los senadores. Esa reforma le quitó la lógica federalista de un Senado generado por los estados (como la tiene el Bundesrag Alemán hoy en día), al tiempo que no aumentó la representatividad popular de la cámara alta. La falta de genuina representatividad del Senado se ha constituido en un elemento de la crisis de representatividad en Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI.

Al disminuir las atribuciones del Legislativo en favor del Ejecutivo, fenómeno que tiene sus antecedentes incluso antes del derrocamiento del gobierno constitucional, el parlamento deja de ser una arena importante para formular y estructurar acuerdos, convirtiéndose o en un instrumento dócil del Ejecutivo (cuando este logra conformar mayorías para apoyar su gestión) o en un instrumento que se dedica mayormente solo a ejercer su poder rechazando iniciativas del Ejecutivo. En un parlamento débil la coherencia ideológica, la disciplina partidaria y el papel de las bancadas tiende a disminuir, incentivando un patrón de práctica política en que el Ejecutivo tiende más y más a negociar acuerdos con parlamentarios individuales que pierden su orientación programática, para dedicarse a avanzar intereses clientelares o personales, un patrón político que se da con creces en un país como Brasil (Valenzuela y Wilde, 1979).

Es una paradoja que en Chile la Constitución de 1980 no solo redujo las atribuciones del Legislativo, sino que también introdujo requisitos supramayoritarios para aprobar ciertas leyes ordinarias (y no solo aquellas que se refieren a la potestad constituyente del legislador), que requieren además un control preventivo de constitucionalidad a manos del Tribunal Constitucional (Sierra y Mac-Clure, 2011). Estas normas no solo deslegitiman aún más el sistema de representación al privar a las mayorías de la posibilidad de legislar acorde con la voluntad ciudadana, sino que potencian aún más al parlamento a convertirse en un ente mayormente negativo dedicado a rechazar las iniciativas del Poder Ejecutivo, especialmente si este último no goza de claras mayorías de su colectividad política. El limitar la reelección de los parlamentarios no resolvería el problema. Todo lo contrario, agravaría la crisis de representación al interrumpir la carrera legislativa y debilitaría más a los líderes encomendados para formular las leyes de la nación.

Pero hay otro tema más de fondo que dice relación con la conveniencia o no del propio diseño institucional del régimen de gobierno en Chile: me refiero muy particularmente al sistema presidencial, cuya característica principal es la doctrina de separación de poderes. Esa doctrina descansa en la bifurcación de la soberanía popular entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, ambas instituciones que representan el pueblo, pero donde el Ejecutivo, encarnado en una persona, apela a una legitimidad plebiscitaria especial. Esto contrasta en forma tajante con los sistemas parlamentarios, donde el Ejecutivo emerge de la voluntad del Legislativo —y a la vez se mantiene mientras las mayorías parlamentarias lo permitan. Estas mayorías pueden ser de un partido o de una coalición de partidos. Incluso se puede dar el caso de gobiernos de minoría que perduran sencillamente porque las mayorías parlamentarias les dan su apoyo tácito por razones políticas coyunturales.

El desafío de la gobernabilidad surge en sistemas presidenciales en los que un presidente no cuenta con o pierde una mayoría en el parlamento para gobernar, generándose una pugna entre dos entidades gubernamentales que se adjudican

la legitimidad soberana del pueblo. A diferencia de un sistema parlamentario, uno presidencial no contempla válvulas de escape, como la renuncia de un Primer Ministro y la conformación de otro gobierno con ajustes ministeriales, o en casos más extremos, una elección anticipada para resolver un conflicto de fondo.

En esta tercera ola democrática en América Latina, aunque los golpes de Estado han disminuido como desafío a la democracia, diecisiete presidentes han tenido que abandonar el poder antes del término de sus mandatos al presidir gobiernos paralizados por falta de apoyo en el parlamento y la pérdida de apoyo popular. Cambios de gobierno que en sistemas parlamentarios se entienden como crisis de gobierno pasan a ser crisis de régimen en sistemas presidenciales¹².

El trasfondo del problema es la falta de congruencia entre sistemas multipartidistas y el régimen presidencial, que por definición genera un gobernante en un proceso electoral de suma cero. Chile y América Latina copiaron el sistema institucional norteamericano, pero por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del continente, su cultura política y divisiones de fondo son mucho más parecidas a las de Europa que a las de Estados Unidos. Los partidos políticos en América Latina surgen de una tradición política muy diferente a la norteamericana, en que las luchas ideológicas giran alrededor de los grandes temas de iglesia y Estado, burguesía y proletariado, capital y regiones, mestizos e indios, etc., que han marcado profundamente la vida nacional.

También está claro que los sistemas partidistas duran mucho más allá de los cambios económicos que experimenta una sociedad. En Brasil, donde los partidos son menos coherentes y enraizados, el gobierno militar también fracasó en su propósito de crear un sistema bipartidista de carácter moderado. Y el sistema presidencial desincentiva hoy la institucionalización de un sistema de partidos políticos más fuerte y coherente. Incluso hoy los problemas de gestión que tiene el gobierno de Estados Unidos se deben en gran medida a la desaparición de gobiernos de mayoría —aun en un sistema bipartidista—, ya que los electores votan por el presidente que es de un partido y por un congreso que es de otro.

Por eso es que la tendencia natural en Sudamérica ha sido hacia el multipartidismo, o sistemas bipartidistas altamente divididos internamente. En contextos multipartidistas, por lógica, es muchísimo más difícil generar presidentes mayoritarios. Los sistemas presidenciales en contextos multipartidistas son sistemas de doble minoría, en los que el presidente tiene solo una minoría del electorado, y al ser elegido se encuentra con apoyo minoritario en el parlamento. Varios países latinoamericanos, incluido Brasil, implementaron el sistema de la segunda vuelta para atenuar el efecto del presidente minoritario, asegurando que al menos en una segunda vuelta llegue al poder un presidente con apoyo mayoritario.

¹² Para un análisis de las presidencias interrumpidas en América Latina en el último cuarto de siglo véase Valenzuela (2004). Para una versión en español ver Valenzuela (2008).

La dificultad reside en que el sistema de segunda vuelta no resuelve el problema de fondo e incluso lo puede agravar, agudizando la fragmentación política y el carácter minoritario de los presidentes al tiempo que no ayuda a incentivar un proceso de negociación para superar la confrontación política. Desde que se restableció la democracia en Chile, las consecuencias más negativas de la segunda vuelta no se han dado por la disciplina partidaria que surgió del período dictatorial. Pero es justamente esa disciplina la que se está debilitando hoy, abriendo la posibilidad de que el sistema de segunda vuelta pase a ser contraproducente.

La opción de segunda vuelta tiene el efecto perverso de desincentivar acuerdos entre distintas fuerzas políticas afines para crear conglomerados mayoritarios con el objetivo de conquistar la primera magistratura de la nación. En un contexto multipartidista y de partidos débiles los presidenciables de cada colectividad albergan esperanzas de poder llegar por lo menos a la segunda vuelta, y para lograrlo se esmeran en destruir las posibilidades electorales no solo de sus adversarios más distantes en términos ideológicos, sino de sus más próximos. En vez de ayudar a sumar fuerzas la segunda vuelta las disminuye, como se vio en la reciente elección en el Perú, donde las candidaturas de los más moderados, que habían tenido mayoría entre ellos, se quedaron fuera de la segunda vuelta, a la que llegaron candidatos de los sectores extremos.

Al mismo tiempo, la segunda vuelta tiende a incentivar candidaturas independientes o mediáticas sin fuerte apoyo partidario que creen poder quedar entre los dos primeros.

Pero aún más grave, el proceso de fragmentación partidaria producto de la ambición de dirigentes partidarios de llegar a la segunda vuelta contribuye a una mayor proliferación de listas de candidatos al parlamento. Un presidente electo en segunda vuelta podrá recibir apoyo mayoritario al sumar las segundas preferencias de electores que votan por el mal menor, pero se encontrará con un Legislativo fragmentado sin una coalición confiable para gobernar. En el caso de candidatos que quedaron en segundo lugar en la primera vuelta, pero que pudieron conseguir el apoyo necesario para triunfar en el *ballotage*, estos pueden incluso quedar con menor representación parlamentaria que la de su rival perdedor. El triunfo de un candidato mediático sin fuerzas políticas propias, como Collor de Melo en Brasil o Fujimori en el Perú (en su primera elección), pueden dejar a un presidente con efímero apoyo legislativo¹³.

Por último, la mayoría presidencial producida en la segunda vuelta es por su naturaleza una mayoría ficticia. Presidentes así elegidos, pronto se olvidan que son presidentes que tuvieron apoyo minoritario y llegaron al poder por ser el mal menor para una proporción importante de sus compatriotas. La reacción de los titulares del Ejecutivo ante las dificultades de estructurar coaliciones mayo-

¹³ Las deficiencias de la segunda vuelta son documentadas en Jones (1995).

ritarias para gobernar es la de apelar directamente al pueblo. El increíble peso simbólico del presidencialismo tiende a deslumbrar al político más modesto, en el que solo él o ella se cree el representante legítimo de la nación por sobre los intereses particulares y mezquinos representados por los partidos y el congreso. La realidad de un período presidencial fijo, de un momento histórico demasiado corto para dejar una huella en la historia, lleva a todos los presidentes a tratar de sobrepasar las oposiciones facciosas del parlamento, haciendo uso de los considerables recursos del Ejecutivo con fines políticos, con el propósito de tratar de crear desde el Ejecutivo, en solo cuatro o seis años, una mayoría política que le permita a su colectividad, o de lograr reformar la Constitución, le permita a él o a ella seguir usufructuando del poder.

Es más, porque el presidente tiene un período fijo, no puede ser reelegido, y no puede amenazar al parlamento con su disolución, los dirigentes de otros partidos pronto caen en la cuenta de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores es desligándose de las dificultades que encierra el gobernar una sociedad afligida por serios problemas socioeconómicos. Las elecciones posteriores se caracterizan por una política de mejor oferta, puesto que la suerte de los gobiernos no depende de una votación perdida en el parlamento. Este pasa a ser un centro de crítica al Ejecutivo, el que, además, corre el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios que se aprestaban al cálculo de la próxima elección presidencial.

Paradójicamente, la reacción al atolladero del presidencialismo en América Latina ha conllevado a incrementar los poderes del presidente. Pero este esfuerzo solo agrava el problema, al reducir las instancias de negociación entre el presidente y el Poder Legislativo y los incentivos en el parlamento para crear coaliciones gobernantes. Incluso, cuanto más se impone el mandatario, más se desincentiva la estructuración de un respaldo eficaz entre partidos y grupos celosos de su autonomía y de sus perspectivas electorales futuras, agravando la tensión y dando la imagen de una crisis permanente en el sistema político.

Ante la percepción de fracaso y de parálisis política, y el desprestigio de la misma, no es sorprendente que en varias instancias la ciudadanía ha buscado un salvador, un individuo que les resuelva los problemas, la inspire y le dé esperanza, alguien que esté por encima de la política y de la politiquería. La glorificación del liderazgo unipersonal por encima de los partidos y de la política puede en situaciones de crisis generar líderes con amplio apoyo mayoritario que se benefician políticamente distanciándose del Poder Legislativo y de los partidos como entidades aberrantes.

Desgraciadamente esa tendencia, por definición antiinstitucional, en vez de consolidar la democracia y crear mecanismos institucionales para resolver en forma genuina los desafíos en cualquier sociedad solo los agrava, al debilitar o instrumentalizar los poderes del Estado y el propio Estado de Derecho en ser-

vicio al líder. Como destaca Max Weber, el liderazgo personal no solo atenta contra las instituciones, sino que es también la forma de autoridad más inestable, capaz de caer con la misma rapidez que surge, dejando enormes vacíos de poder. Las sociedades contemporáneas requieren de líderes, pero mejor: requieren de instituciones que se rijan según el imperio de la ley.

Para atenuar las deficiencias del presidencialismo en América Latina tanto académicos como dirigentes políticos se han pronunciado en muchos países a favor de un cambio de régimen político hacia un sistema semipresidencial —propuesta que se planteó recientemente en Chile en el acuerdo entre la Democracia Cristiana y Renovación Nacional para responder a la crisis de representación en Chile. La idea es pasar de un presidencialismo clásico a un régimen más bien mixto, en el que un presidente pueda tener atribuciones importantes para liderar a un país en ciertos rubros, como relaciones internacionales y defensa, mientras que un Primer Ministro actuaría más bien como jefe de gobierno con el aval del Congreso para llevar adelante la política interior del país. Al tener mayorías de su propio partido en el Legislativo, un presidente pasa a tener una función más directa de liderazgo, y el semipresidencialismo se asemeja más a un sistema presidencial clásico. Al no tenerlas, se evoluciona más hacia un sistema mixto de cohabitación, en el que el Primer Ministro al liderar un gobierno que representa más directamente las mayorías en el Legislativo tiene mayores atribuciones reales.

No está claro, sin embargo, que el sistema semipresidencial resuelva el problema que genera la doctrina de separación de poderes. Cuando el presidente tiene mayoría de su partido en el parlamento, se convierte en un sistema presidencial fuerte. Pero cuando este pierde esa mayoría, se crea una tensión peligrosa entre el presidente y el parlamento, representado por el Primer Ministro. En Francia, por lo general los presidentes han podido contar con mayorías de su partido. En aquellas instancias en las que se ha dado el fenómeno de cohabitación o de gobierno dividido, el régimen ha tendido a ser menos exitoso. Para muchos especialistas el semipresidencialismo de Weimar fue parte del problema institucional que tuvo Alemania al derrumbarse el primer intento genuino de establecer un sistema democrático en ese país. Y más recientemente se ha visto un notable fracaso del semipresidencialismo en algunos de los países de Europa del Este que adoptaron el modelo francés al terminar la Guerra Fría. Este ha exacerbado conflictos entre presidentes y primeros ministros, caso que también se da casi en forma permanente en Haití, el único país en las Américas que ha adoptado aquel sistema.

Hacia un sistema parlamentario en Chile: cómo lograr el cambio de régimen

El problema entonces reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de la realidad política de nuestros países. Lo lógico para sociedades con sistemas de partidos fragmentados o multipartidistas, en los que un

presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es transitar a un sistema parlamentario. No de asamblea como la Tercera o Cuarta República francesa, sino con las características de los sistemas parlamentarios del mundo contemporáneo, con resguardos importantes, tales como el voto de censura constructivo y un sistema electoral que incentive la estructuración de partidos fuertes y coherentes con legitimidad popular¹⁴.

Simplificando, en Chile el sistema parlamentario tendría tres ventajas:

i. En primer lugar, la generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral. Un régimen parlamentario, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y daría esperanzas a distintos sectores de poder tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el reciente fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago basadas en la popularidad personal, generadas con el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para garantizar el éxito al frente de un gobierno. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultarían el gobierno posterior.

ii. En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política. Con un sistema parlamentario los gobiernos tendrían que estructurarse en el parlamento, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral, con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

¹⁴ Para el caso de Chile, y basándome en mis estudios sobre el quiebre de la democracia en Chile, primero planteé la posibilidad de que Chile transitaría hacia un sistema parlamentario (Valenzuela, 1985). Trabajos posteriores que abarcan el mismo tema son: Linz y Valenzuela (1989, 1994 y 1998). Para el caso de Chile, véase Linz et al. (1990). Trabajos adicionales sobre el tema del parlamentarismo en América Latina: Shugart y Carey (1992), Lamounier y Nohlen (1993), Lanzaro (2001) y Valdés (2008).

Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. El mero hecho de que dirigentes de partido pasan a hacer gestión de gobierno es importante. Al pasar los miembros prominentes del parlamento a ocupar cargos ministeriales, estos se comprometerían con la gestión gubernamental. Incluso desde un punto de vista político es valioso tener un alto grado de rotativa ministerial. Esto permite satisfacer ambiciones políticas, al mismo tiempo que incorpora un grupo amplio de dirigentes a las tareas de gobierno. El fenómeno, tan común en América Latina, de dirigentes importantes con escaños en parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar de forma inmediata en la estructuración de gobiernos de coalición, constituye una barrera importante a la creación de las mayorías políticas necesarias para tener un gobierno democrático exitoso.

No es lógico argumentar que un sistema parlamentario no funcionaría bien en un país latinoamericano por la falta de madurez de los partidos. Los partidos y dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, los elementos más favorables al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. La disciplina partidaria es una variable dependiente, no independiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos, no permitiendo el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Acordémonos que en muchos países europeos, los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. Países como Bélgica e incluso Holanda son países con divisiones históricas mucho más profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso han podido elaborar gobiernos exitosos de coalición.

Aun en Italia, que a menudo se menciona como un caso negativo del parlamentarismo, las crisis políticas son crisis de gobierno, no de régimen. La rigidez del sistema presidencial ha significado que en América Latina las crisis de Gobierno pasen rápidamente a ser crisis de régimen. América Latina requiere de un sistema institucional que se ajuste a la idiosincrasia del continente, profundamente marcado por sus tradiciones políticas y legales, pero también un sistema que aliente las tendencias centrípetas; instancias de consenso y compromiso político que puedan generar mayorías para gobernar, dándoles garantías a las minorías que no van a ser destruidas.

iii. En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un período presidencial que ya no cuente con mayoría operativa. El dramático caso de países latinoamericanos, donde presidentes, que en un comienzo gozaron de enorme popularidad, perdieron el poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el período constitucional. Por definición, un Primer Ministro y su gabinete tienen más poder que un presidente y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el parlamento—, generándose en breve tiempo una solución para el punto muerto político.

Ahora, por razones culturales y simbólicas es muy difícil pensar que se aceptaría el tránsito a un sistema netamente parlamentario en Chile o América Latina. El país que llegó más cerca a un cambio de régimen fue Brasil, que convocó un plebiscito sobre el tema. A pesar de un apoyo contundente al cambio por parte de fuerzas políticas y líderes importantes en Brasil, el plebiscito se perdió. Por ello cualquier cambio tiene que ser gradual, uno que lleve a “parlamentarizar” el proceso de toma de decisiones con algunos cambios institucionales importantes. Así como Portugal ha ido evolucionando de un semipresidencialismo a un sistema parlamentario propiamente tal, Chile podría tomar algunas medidas que asentarían las bases para una evolución en esa dirección.

El punto de partida sería suprimir la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, pero no permitir la elección de un presidente minoritario en primera vuelta. Si ningún candidato recibe aprobación mayoritaria (50% + 1), la segunda vuelta debiera realizarse en la Cámara de Diputados. Para Chile, este procedimiento no es una novedad, ya que en el pasado fue el Congreso el que tenía la facultad de elegir al presidente entre los candidatos que habían obtenido las dos primeras preferencias. Tampoco el sistema de designación del presidente por el Congreso es una novedad en Estados Unidos, ya que si ningún candidato presidencial obtiene una mayoría en el Colegio Electoral, a su vez elegido por votación popular, la elección del presidente se realiza en la Cámara de Representantes, en la que cada banca estatal tiene un voto. Además, la selección del presidente por la Cámara resuelve el problema del presidente minoritario que se buscó solucionar con el sistema de segunda vuelta —sistema que, como se planteó anteriormente, adolece de graves problemas.

Al no tener ningún candidato apoyo mayoritario en el electorado, por definición el Congreso recién electo representa en forma cabal las preferencias políticas del país, teniendo por ende la legitimidad necesaria para escoger al presidente de la nación de entre los candidatos que obtuvieron la mayor votación popular. Por

existir históricamente en Chile tres grandes tendencias en el electorado, esa selección podría hacerse entre los tres primeros si la distancia entre ellos se sitúa en un rango predeterminado. Con la selección del Ejecutivo por el Congreso, es más probable la estructuración de una suerte de gobierno de coalición y de lógicas de cooperación. A diferencia del sistema de segunda vuelta electoral, la selección del presidente por parte del Legislativo incentivaría la formación de coaliciones pre-electorales para lograr un triunfo presidencial en primera vuelta, al tiempo que se establecería desde un comienzo un diálogo fluido entre sectores afines para poder designar el presidente a falta de una candidatura mayoritaria.

Pero es aquí donde los procedimientos para la selección de un candidato deberían fortalecerse. El candidato con mayor votación debería tener la oportunidad, dentro de un plazo corto predeterminado, de estructurar una coalición gobernante, un programa de gobierno y un gabinete que contaría con el voto de la mayoría de la Cámara Baja. Si este fracasara en ese esfuerzo, la Cámara escogería al segundo o tercer candidato en preferencias dentro de un plazo similar con tal que pudiese generar una propuesta de gobierno que gozaría de apoyo mayoritario.

El presidente así elegido podría a su vez disolver el Congreso una vez en su mandato presidencial si perdiera un voto de censura, facultad que contempla la Constitución uruguaya y que ha sido factor importante para incentivar la mantención de coaliciones de gobierno al no querer ir los parlamentarios a la reelección antes del término de sus períodos constitucionales. Si el presidente no lograra una mayoría parlamentaria que le permitiera conformar un nuevo gobierno, este tendría que renunciar a favor de un Primer Ministro que ejercería el poder hasta la próxima elección presidencial.

En otras palabras, el país se mantendría presidencialista si un candidato logra obtener la presidencia con una mayoría de apoyo ciudadano. Si no la obtuviese, el país pasaría a una lógica de régimen parlamentario en la que el Ejecutivo sería generado por el Legislativo, como institución ampliamente representativa de la ciudadanía, que tendría la responsabilidad, aunque limitada, de generar el Poder Ejecutivo. Al parlamentarizar la lógica de selección del Ejecutivo y al asentar la importancia de crear programas y compromisos de gobierno —con válvulas de escape por si estos tuvieran que cambiar las prácticas políticas—, los incentivos políticos girarían también hacia lógicas más bien de cooperación y no tanto de confrontación, retomando prácticas que también han sido importantes en Chile en el pasado.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo en un esfuerzo por dar a los países del continente un futuro democrático estable con gobiernos eficientes que puedan entregar desarrollo económico con justicia social. Chile tiene que establecer un diálogo no solo

con su pasado, sino que también con su futuro, y mirar las experiencias exitosas de otros países que son afines. Para muchos, “la transición” en Chile había terminado, pero es la ciudadanía con sus expresiones de malestar la que está empujando para que se completen las reformas necesarias, al tiempo que se busque cómo renovar la política de manera que todos se sientan mejor representados.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques I Socials.
- Aninat, Cristóbal y Patricio Navia (2005). “Reformas políticas: los avances y lo que falta”. En *En Foco* 4. Santiago: Corporación Expansiva, Mayo 2005.
- Bellolio, Álvaro y Jorge Ramírez (2011). “Sistema binominal y modernización electoral: evaluación y lineamientos de reforma”. En *Serie Informe Sociedad y Política* 123, Septiembre 2011. Libertad y Desarrollo.
- Bendix, Reinhard (1962). *Max Weber: An Intellectual Portrait*. New York: Anchor Books. Capítulo XIII.
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (comps.) (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- Díaz, Francisco Javier y Alfredo Joignant (2005). “Hacia una nueva era de reformas democráticas”. En Clarisa Hardy (ed.), *Chile 21 reflexiona al Chile del XXI*. Santiago: Fundación Chile 21.
- Fairfield, Roy P. (ed.) (1961). *The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States*. Garden City, New York: Anchor Books, Doubleday & Company.
- Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (comps.) (2008). *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago: PNUD, Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo y CIEPLAN.
- Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral (Comisión Boeninger) (2006). *Informe Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral*. Santiago de Chile: Manuscrito no publicado, emitido el 8 de junio 2006.
- Hunneus, Carlos (comp.) (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate*. Santiago: Editorial Catalonia.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Key, Valdimer O. (1942). *Politics, Parties and Pressure Groups*: New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Lamounier, Bolívar y Dieter Nohlen (comps.) (1993). *Presidencialismo ou parlamentarismo: Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola-IDESP.
- Lanzaro, Jorge (comp.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*

- en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy (comp.) (1990). *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) (1998). *Las crisis del presidencialismo*, 2 tomos. Madrid: Alianza Universidad.
- _____ (comps) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1989). “Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo”. *En Estudios Públicos* 36: 5-70, Primavera 1989.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (comps.) (1967). “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction”. En S. Lipset y S. Rokkan (comps.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: Free Press, pp. 1-64
- Luna, Juan Pablo y David Altman (2011). “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. En *Latin American Politics and Society* 53 (2):1-28, Summer 2011.
- Luna, Juan Pablo y Rodrigo Mardones (2010). “Chile: Are the Parties Over?”. En *Journal of Democracy* 21(3): 7-21.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (comps.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Morales, Mauricio y Rafael Piñeiro (2005). “Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile”. En *Revista de Ciencia Política* 30 (3): 645-667.
- Nohlen, Dieter (1985). “El análisis comparativo de sistemas electorales”. En *Estudios Públicos* 18: 69-86, otoño.
- Sartori, Giovanni (1985). “La influencia de los sistemas electorales”. En *Estudios Públicos* 17: 5-35, verano.
- Seligson, Mitchell y Amy Smith (comps) (2010). *Cultura política de la democracia, 2010*. Nashville, Tn.: LAPOP- Latin American Public Opinion Project.
- Siavelis, Peter (2009). “Enclaves de la transición y democracia chilena”. En *Revista de Ciencia Política* 29 (1): 3-21.
- _____ (2005). “Los peligros de la ingeniería electoral: y de predecir sus efectos”. En *Política* 45: 9-28, primavera.
- Shugart, Matthew y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Sierra, Lucas y Lucas Mac-Clure (2011). *Frente a las mayorías: leyes supramayoritarias y tribunal Constitucional en Chile*. Santiago de Chile:

Centro de Estudios Públicos.

Sundquist, James L. (1988). "Needed a Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States". En *Political Science Quarterly* 103 (4): 613-635, Winter 1988-89.

_____ (1986). *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Toro, Sergio y Juan P. Luna (2011). "The Chilean Elections of December 2009 and January 2010". En *Electoral Studies* 30 (1): 22-30, March 2011.

Valdés, Diego (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Ciudad de México: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valenzuela, Arturo (2008). "Presidencias latinoamericanas interrumpidas". En *América Latina Hoy* 49: 15-30. Ediciones Universidad de Salamanca.

_____ (2004). "Latin American Presidencies Interrupted". En *Journal of Democracy* 15 (4): 05-19, Octubre 2004.

_____ (2003). *El quiebre de la democracia en Chile*. 2a edición en español. Santiago: Universidad Diego Portales, Colección Ciencia Política. pp. 33-37.

_____ (1985). "Orígenes y características del sistema de partidos políticos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario". En *Estudios Públicos* 18: 88-154, Otoño 1985.

Valenzuela, Arturo y Lucía Dammert (2006). "Problems of Success in Chile". En *Journal of Democracy* 17 (4): 65-79, Octubre 2006.

Valenzuela, Arturo y Peter Siavelis (1991). "Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile". En *Estudios Públicos* 43: 27-87, Invierno 1991.

Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde (1979). "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress". En Joel Smith y Lloyd D. Musolf (comps.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*. Durham, N.C.: Duke University Press, pp. 189-215.

Comentarios al trabajo de Arturo Valenzuela

Ena Von Baer*

Agradezco a CEP y CIEPLAN la oportunidad de participar de este ciclo de conferencias.

En primer lugar, quiero destacar del trabajo de Arturo Valenzuela el verdadero llamado a la calma que él formula. Porque es cierto: muchas veces los académicos y observadores que vienen del extranjero tienen una mejor perspectiva para analizar la situación del país. Desde fuera, las cosas se ven con más tranquilidad de cómo las vemos aquí dentro. Por los comentarios que se escuchan, por los análisis que se leen, hay momentos en que uno piensa que el país está poco menos que al borde de caer al abismo, que Chile se encuentra sumido en una crisis total. Creo que es bueno oír que aquello no es tan así, cuando uno lo mira desde fuera.

Sin embargo, el *paper* de Arturo Valenzuela termina de una forma distinta a lo que plantea durante el desarrollo del texto. Y de hecho, Arturo acaba de terminar también su presentación de una forma distinta. Hacia el final de su *paper* y ahora en su presentación, Arturo da la sensación de que el momento político en Chile puede no ser tan tremendo como algunos plantean, pero sí hay elementos preocupantes. Al final de su artículo, Arturo formula un augurio —que, la verdad, espero que no se cumpla— que tiene que ver con el tema de la renovación de las elites, respecto a que pareciera ser que las actuales elites, que tan exitosas fueron, no son capaces de traspasar el testimonio. Y eso se aplica no solo a la política, sino que a los más diversos sectores de la sociedad, incluyendo el académico.

Y lo digo por mi experiencia como senadora, de recorrer distintos lugares, urbanos y rurales, de estar en terreno con la gente. ¿Quiénes son los dirigentes sociales en Chile? Cuando uno va a actividades en terreno, ¿con quién te reúnes? ¿Con quién conversas? ¿Quiénes son las personas que te reciben en una junta de vecinos para contarte los problemas que hay ahí? Resulta que son siempre los mismos, la misma generación de hace veinte o treinta años. Ahí tampoco hay renovación. Y cuando tú dices: ¿Dónde están los líderes jóvenes de nuestro país? ¿Se está renovando también la dirigencia social? ¿Se están planteando en terreno los temas nuevos? La verdad es que no.

¿Dónde te encuentras con la nueva gente? La nueva dirigencia no ha llegado a los territorios, que es donde se juega la política. ¿Dónde vamos los políticos en época de campaña? Vamos todos a los clubes de adulto mayor. ¿Por qué? Primero, porque son ellos los que mayoritariamente votan (especialmente si

* Senadora de la República. Cientista política.

nuestro padrón electoral está congelado). Pero segundo, porque son muy fáciles de encontrar. Uno va a la municipalidad y te dan la lista de los clubes de adulto mayor. Pero cuando tú pides la lista de la asociación de jóvenes o de las mujeres, sencillamente no los encuentras. Por eso digo: necesitamos una mayor renovación no solo en la política, sino que en todo el espectro social, de manera que se produzca el traspaso del testimonio a todo nivel.

Cuando leí el *paper* de Arturo Valenzuela tuve la tentación inicial, como ex académica, de irme directo a discutir las reformas específicas que aquí se plantean. Pero esa tarea se la vamos a dejar a Claudio Fuentes. Discutir sobre si cambiamos el sistema electoral, si adoptamos un sistema D'Hondt, si cambiamos el sistema de segunda vuelta presidencial, entre otros, me parece fascinante. Pero voy a resistir esa tentación, porque creo que CEP y CIEPLAN no me han invitado hoy como académica, sino que más bien en mi nueva calidad de política activa.

Quiero decir algo breve respecto de las reformas propuestas: no debemos entrar en esa discusión con prejuicios, debemos discutir sin dogmas de fe. Que el binominal es para algunos lo único bueno que hay, mientras que para otros es todo lo malo que hay; que el sistema proporcional es lo único bueno para Chile (olvidando, de paso, que el binominal es también un sistema proporcional). Que hay un solo tipo ideal de partidos. En definitiva, entramos a la discusión con ideas preconcebidas y olvidamos que las instituciones políticas son básicamente herramientas.

Es cosa de preguntarle a cualquier cientista político cuál es el efecto que tiene un sistema electoral, y te va a responder que este y este otro, dependiendo sobre qué sistema político se aplica. Por lo tanto, el sistema electoral no es un dogma de fe, sino que es una herramienta para una meta. En una sociedad debemos ponernos de acuerdo en esa meta primero, y luego discutir el sistema electoral que sirve para ello. Pero nunca pasamos a la discusión de la meta, porque nos quedamos en la consigna: "Tú eres un antidemocrático, porque dices que el binominal es bueno". Y la respuesta: "No, tú eres la persona que quiere debilitar la democracia, porque quieres echar abajo el binominal". Este tipo de discusión no conduce a ningún lado.

Me da la sensación de que en Chile estamos muy amarrados a miedos atávicos que vienen del pasado. No estamos acostumbrados a discutir en democracia; de inmediato entramos en la descalificación del otro porque piensa de una forma distinta. ¿Pero, por qué, si esa es la gracia de la democracia? Da la sensación de que si el otro gana, el sistema se viene abajo. Se tiende a deslegitimar al otro. Las nuevas generaciones tienen que ser capaces de superar esos miedos. Esta nueva generación realmente representa al Chile nuevo; no nacieron en los años ochenta, sino que nacieron en los años noventa. El Chile nuevo es a partir de esa fecha.

Creo que uno de los grandes frenos para que realmente podamos hacer las reformas que se necesitan es la incapacidad de legitimar al otro en el derecho a tener una opinión distinta, y en legitimar al otro en la necesidad de que el otro exista. Efectivamente, como dijo Arturo al principio, el pueblo no es uno solo. Somos muchos y distintas personas que piensan muy distinto y, por lo tanto, cada uno representa una proporción de esas ideas, cada uno es igual de legítimo que el otro.

Si no hacemos ese esfuerzo y no discutimos con altura de miras, no logremos salir del atolladero en que estamos. ¿Por qué digo atolladero? Porque la primera sensación que tuve al leer el artículo —y esto no tiene que ver con el autor— fue: ¡Lo mismo de siempre! Cuántas veces no hemos leído un texto que habla sobre lo mismo. ¿Cuánto tiempo llevamos discutiendo estas mismas reformas? No lo digo por el trabajo de Valenzuela, sino que por la sensación de que no avanzamos hacia ningún lado.

¿Por qué no hemos logrado hacer el cambio? Sé que muchos van a decir que el propio sistema institucional impide hacer esos cambios y, nuevamente, que este otro tiene la culpa porque lo impide, y así, empezamos de inmediato con la descalificación. A mí me gustaría que nosotros pudiésemos avanzar tratando de ver por dónde es posible, sin los prejuicios de siempre, y teniendo claro que en estos temas no hay dogmas de fe, sino que en esto lo que hay son herramientas para lograr metas, y en lo que tenemos que ponernos de acuerdo es en esas metas.

Comparto con Arturo el hecho de que Chile no está a punto de caer por el despeñadero. Sí creo que estamos en un momento crucial, en uno de esos momentos en que uno siente de que se gesta un ambiente: cuando uno está en la calle siente un cierto “olorcillo”. Es como cuando está por empezar la primavera y uno siente que viene antes de que efectivamente llegue. O como dicen en el campo, cuando uno siente que va a llover.

Creo que estamos con una sensación ambiente de vivir un momento crucial. O para utilizar un concepto de Stefan Zweig, vivimos un “momento estelar de la humanidad”. ¿Qué significa eso? Que estamos viviendo un momento similar a cuando cae un meteorito o una estrella fugaz. Se crea un “momentum”, donde dependiendo de cómo se mueve la sociedad, podemos avanzar hacia un lado o podemos avanzar hacia el otro. Este es un momento de “crisis-oportunidad”, si es que lo hacemos bien. En Chile hemos tenido momentos similares en el pasado de “crisis-oportunidad”, las que en ocasiones se han transformado en “crisis-despeñadero”. Por eso, al final del día depende bastante de cómo nosotros manejemos este tipo de momentos. ¿Estamos en ese momento? Yo creo que sí. Lo sentimos afuera, en la calle, nos cuesta explicarlo, pero claramente es un momento especial.

Mi interpretación es que ahora sí que terminó la transición. Estamos en un país que se transforma en adolescente. Somos un país que ha avanzado mucho. No solo en avances materiales, también en los sueños de familia chilena. Ya no

solo se añora, como antes, la casa propia —claro que todavía es un sueño importante para muchas familias—, sino que la principal aspiración es dar a los hijos una educación profesional. Y claro, el drama que vemos hoy lo tenemos ahí.

Chile ha cambiado y estamos en un país de desarrollo medio. Y sabemos que los países de ingreso medio viven este tipo de momentos, en los que pueden saltar hacia adelante o pueden saltar hacia atrás, o pueden quedar atrapados. Por eso digo que es un “momento estelar”. Hay una oportunidad. No hay que perder la calma, hay que tener paciencia y seguir haciendo las cosas bien. La adolescencia es un período complicado. Cuando un niño quiere algo y se encuentra en la adolescencia o cerca de la adolescencia, como ocurre ahora en Chile, lo quiere todo, de inmediato, muchas veces sin medir las consecuencias de lo que eso significa. Lo más fácil en ese momento sería darle al niño lo que quiere, porque es muy cómodo, más rápido, uno no tiene que dar la pelea, pero las consecuencias el niño no las conoce.

Tenemos hoy un Chile que ha avanzado tanto, que todos lo quieren todo al tiro, sin medir las consecuencias de lo que eso significa. Y veo en muchos la tentación a rendirse, a entregarlo todo, porque es mucho más fácil. Es ahí donde se necesitan líderes políticos. Como un buen padre o madre, alguien que diga: “No, no es así como tú quieres, porque esto tiene consecuencias y esas consecuencias a la larga no son las mejores”. Y claro, actuar así puede significar una brava pataleta. Mientras más personalidad tenga el niño, mientras más claro tenga sus derechos, más brava será la pataleta. Por lo tanto, necesitamos un buen talante para enfrentar esas pataletas, y sobre todo, para saber escuchar qué hay detrás de ellas, qué es realmente lo que el niño desea transmitir, más allá del griterío.

La elite política chilena ha caído en una tremenda autoflagelación. Da la sensación de que dicen: “Estamos en esto porque lo hicimos todo mal”. Y ese es justamente el camino fácil. Lo dramático es cuando esa autoflagelación en el discurso va acompañada de una cierta indolencia, porque durante muchos años no se escuchó realmente qué es lo que estaba pasando en el país.

Esa indolencia, yo creo, viene de decir: “Bueno, no pierdo nada, si total mi espacio de privilegio lo tengo ganado para siempre o mientras yo quiera”. Entonces, por ejemplo, quizás un parlamentario no siente que le pueden competir fuertemente por afuera y es tan fácil mantenerse, que eso produce indolencia.

Ese discurso de autoflagelación nos lleva a decir, muchas veces, que “todo tiempo pasado fue mejor”. Se dice que antes la política chilena era mejor, que Chile era mejor, que todo antes era mejor. Mi pregunta es: ¿antes cuándo? Yo no sé si todo lo que teníamos antes era mejor, porque si es que todo hubiese sido mejor, no habríamos llegado al quiebre de la democracia.

Respecto de algunas cosas específicas del trabajo de Valenzuela: comparto con él que cuatro años de período presidencial es muy poco tiempo. Estoy por permitir una reelección presidencial, de manera que si la gente renueva su confianza al

cuarto año, el Presidente pueda completar ocho años de gobierno. Con eso solucionaríamos el problema de hoy, en que el Presidente pasa a ser “pato cojo” a muy poco andar de su mandato. La reelección por un período impide ese problema.

Respecto de los partidos políticos, concuerdo en la necesidad de tener partidos fuertes. Pero la pregunta es ¿cómo lo hacemos? Hay que pensar muy bien las reformas, porque nos podemos equivocar mucho. Incluso respecto de la supuesta mala valoración de los políticos hay matices. En las encuestas la gente tiende a otorgar una mala valoración a los políticos en general, pero cuando se les pregunta por su senador o su diputado, la valoración mejora.

Una última reflexión. Siempre hemos tratado de avanzar en reformas políticas en todo al mismo tiempo, y resulta que no nos ponemos de acuerdo. Siempre surge un par de cosas que no concitan acuerdo, y que impiden el avance general. ¿Por qué no avanzamos en aquello en lo que estamos de acuerdo? La razón es que al proponerse tantas reformas, se genera incertidumbre en los políticos. Entonces, la reacción es encontrar una excusa para impedir el avance en otras reformas. De esa forma, por ejemplo, si no avanzamos al mismo tiempo en la reforma al sistema binominal, no avanzamos en el voto de los chilenos en el extranjero, o se condiciona la reforma a los partidos políticos, o se fija la atención en la reforma en temas de financiamiento; en definitiva, no avanzamos en nada. Siempre habrá una excusa de parte del político para no avanzar en otras materias necesarias.

Por ejemplo, hay un tema en el que estamos casi todos de acuerdo, que es la inscripción automática; ojalá no mezclemos ese tema con otras reformas. Yo no pondría ninguna reforma más por el momento sobre la mesa, para que al menos logremos aprobar aquella. Que los políticos sientan la presión de tener que aprobar la inscripción automática sin excusas. Y creo que debe aprobarse con voto voluntario, porque si hacemos inscripción automática y voto obligatorio ahora, en el momento que estamos viviendo, creo que se va a producir una importante cantidad de voto nulo o blanco. ¿Por qué? Porque la gente va a decir: “Tengo que ir a votar, pero no me gustan estas alternativas”.

Concluyendo: siento que estamos viviendo un momento muy importante. Discusiones como las que aquí se plantean son absolutamente relevantes. Sin embargo, no debemos entrar al debate con dogmas de fe. Cuando cambiemos esa actitud, podremos de verdad pensar en reformas que cambien la forma de hacer política, para que en vez de ir a averiguar por las direcciones de los clubes de adulto mayor en la comuna, los políticos deban pensar, por ejemplo, en cómo comunicarse mejor con los jóvenes. Ese sería el gran cambio que necesitamos. Nadie en esta sala podría predecir el resultado de las elecciones, y por lo tanto, ninguno de los que va a la elección podrá estar tranquilo hasta el último minuto.

¡Muchas gracias!

Comentarios al trabajo de Arturo Valenzuela

Claudio Fuentes*

Quisiera agradecer esta invitación a comentar el trabajo de Arturo Valenzuela. Quiero además felicitar la iniciativa de CIEPLAN y CEP de estimular un debate sobre el sistema político, en un contexto tan particular como el que vivimos hoy en Chile. Poner atención a la cuestión política no es solo acertado, sino que urgente.

Comentar el trabajo de Arturo constituye sin duda un honor, pero también un desafío. Honor, porque Arturo ha hecho una contribución notable y permanente a la reflexión intelectual. Desafío, porque coincido en gran parte de su diagnóstico y de su visión respecto de la forma en que debiese estructurarse un sistema político en nuestro país.

Intentaré, en mi comentario, centrarme en tres aspectos: el diagnóstico, el ideal democrático y las soluciones.

El diagnóstico

Hoy, muy pocos dudan de que nos enfrentamos a una crisis de representación seria y preocupante. Desde fines de la década de 1990, trabajos cuantitativos y cualitativos han demostrado persistentemente esta brecha de representación. No solo Eugenio Tironi anticipó esta crisis.

En la actual coyuntura, transversalmente se ha instalado la idea, no ya de una crisis de representación, sino que de una “crisis política”. La pregunta central es por qué esta crisis. Existen tres tesis. La primera tesis es la tesis de la oligarquización de la política, esto es, que los partidos se fueron encapsulando y le dieron la espalda a los emergentes intereses sociales. El corazón del problema estaría aquí en los partidos.

La segunda tesis nos dice que fueron las instituciones creadas por la Constitución las que provocaron esta crisis. El sistema binominal, los quórum de aprobación de leyes, los puntos de veto, el excesivo presidencialismo, fue marcando una “forma de hacer las cosas” que agotó al proceso político. Como la crisis es institucional, requerimos librarnos de esta camisa de fuerza que inhibe la construcción de mayorías, la participación, la inclusión.

La tercera tesis nos habla de un cambio estructural socioeconómico, la crisis de los US\$ 15 mil per cápita, que transforma las expectativas sociales de la emergente clase media y fuerza a una actualización institucional. Una crisis de “acceso de oportunidades”.

* Cientista político y director del Instituto de Ciencias Sociales, ICSO, de la Universidad Diego Portales.

Como considero que los procesos sociales son complejos y multicausales, me hace sentido una combinación de estas tres explicaciones que simultáneamente se expresan hoy. Los catalizadores han sido una generación desafiante y un gobierno inhábil —qué duda cabe. Pero las causas en gran parte son político-institucionales. No es que las instituciones políticas no “den el ancho”, sino que tales instituciones son en gran parte causantes de la situación que vivimos.

El modelo ideal

Como buen predicador, Arturo insiste en una fórmula con la que me siento muy cómodo: inscripción automática, voto obligatorio, sistema proporcional, un congreso fortalecido, reelección inmediata, financiamiento público y partidos con más democracia interna.

Las premisas que orientan esta lista se podrían organizar en tres: i) democracia con partidos fuertes para evitar caudillismos; ii) acceso equitativo a la competencia política; y iii) incentivos que fomenten la gobernabilidad dentro de los partidos y en el sistema en su conjunto.

Quisiera tan solo insistir en dos aspectos señalados por Arturo, pero que en mi opinión son esenciales. El primero tiene que ver con la relación dinero-política. En una sociedad como la chilena, en la que el poder económico está tan concentrado, no solo se necesita de financiamiento público y permanente para los partidos —como bien lo indica Arturo—, sino que se requiere, de sobremañera, regular el *lobby* y el conflicto de intereses a nivel del Estado, Congreso, organismos autónomos y dentro de los propios partidos políticos. Regular la relación dinero-política debiese hoy ser una prioridad.

El segundo aspecto tiene que ver con los partidos. Creo que Arturo realiza una crítica políticamente correcta al indicar que las normas internas de los partidos sobre participación “dejan mucho que desear”. Aquí mi diagnóstico es mucho más lapidario. Y por favor, no quiero ser percibido como “antipartido”. Por el contrario, me gustaría mucho que Chile tuviese partidos fuertes, democráticos, transparentes, programáticos. Lo que sucede hoy con los partidos es lamentable: los padrones son patéticos, las prácticas lamentables y las propuestas de reforma casi nulas. Como Carolina Tohá lo señaló hace unos días, los partidos hoy en Chile “están fuera del Estado de Derecho” en materia de prácticas de democracia y transparencia. Nos encontramos en una situación tan paradójica, que la gran mayoría de propuestas se concentra en una gran variedad de temas políticos pero, salvo honrosas excepciones, la democratización interna de los partidos no forma parte de la agenda. Y reforma política sin reforma a los partidos es la mejor receta para profundizar esta crisis.

El 30 de mayo de 2008, el gobierno de Bachelet presentó una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Partidos Políticos recogiendo precisamente esta

preocupación. Se buscaba convertirlos en asociaciones de derecho público y avanzar en materia de transparencia, democracia interna, control, publicidad, organización y disciplina interna. El 6 de julio de 2010, el Ejecutivo solicitó el retiro de tramitación de este proyecto.

Un aspecto adicional —no tratado por Arturo y sobre el cual me gustaría su opinión— se refiere al tema de los quórum de aprobación de leyes. Hoy existen una serie de quórum especiales, de 4/7 para leyes de carácter orgánico constitucional (18 leyes en total), 3/5 y 2/3 para los capítulos constitucionales. Adicionalmente, el artículo 5° de la Constitución transfiere el ejercicio de la soberanía popular a las instituciones del Estado. Con ello, se da una situación kafkiana: las grandes mayorías se ven limitadas por el poder de veto de la minoría. Pero si esos mismos legisladores logran un mínimo común denominador, podrían reformar la Constitución entera sin tener que apelar en ningún momento a la ratificación popular. Eso sucedió en el 2005 con, por ejemplo, la polémica reforma a los reemplazos parlamentarios. ¿Hasta dónde, entonces, llega la protección de las minorías? Y ¿cuál es límite que debiésemos imponer al representante en relación al representado, del representante en relación a la soberanía popular? Este es a mi juicio un nudo central a resolver: la protección de las minorías y la expresión de la soberanía popular.

La solución política

Pero una cuestión es concordar respecto de un ideal, otra muy distinta es cómo salir de la camisa de fuerza que nos mantiene atados. Esta es la pregunta que hoy nos desvela. Arturo, al final de su trabajo, nos advierte del camino seguido por Venezuela; esto es, de arreglos cupulares, de elites que no fueron capaces de reconstituir la democracia y terminaron con el colapso del sistema de partidos tradicionales. Existen varias vías por las cuales podríamos transitar, y me gustaría escuchar a Arturo sobre qué camino es posible y probable que sigamos.

Un primer camino lo denomino “disparándose en los pies”. Se trata de un tortuoso camino donde la elite política va progresivamente introduciendo reformas que en el corto plazo son imaginadas para resolver el problema de representación, pero que en el largo plazo profundizan la crisis. La introducción del voto voluntario, promover primarias voluntarias sin reformar la ley de partidos, y una eventual reforma parcial al binominal por la vía de ampliar cupos, serían pasos en aquella dirección. Se estimulan reformas que provocan más desigualdad de acceso, menor participación y acomodo de las cúpulas partidistas. No me cabe duda de que la ruta de reformas propuestas por el gobierno profundizará la crisis.

El segundo camino sería la “iluminación”. Un grupo iluminado de actores políticos y sociales logra un acuerdo sobre un mínimo de reformas sustantivas

para estimular una reforma al sistema político. Tal reforma provoca un círculo virtuoso de transformaciones que logran finalmente estabilizar el sistema.

El tercer camino sería la emergencia de una tercera fuerza, es decir, un nuevo referente político que surge y es capaz de capitalizar la brecha de representación, viabilizando a través de su programa una transformación del statu quo.

La interrogante para Arturo y el auditorio es, entonces, si nuestro sistema político podrá capear esta tempestad de modo pacífico. La historia política chilena nos enseña que cada cuarenta o cincuenta años enfrentamos una crisis política de magnitud y su resolución en todos los casos ha sido violenta. En mis desvelos más conspirativos, me pregunto si será por estas razones que nuestras autoridades democráticas, consciente o inconscientemente, decidieron mantener vigente la Ley de Seguridad Interior del Estado, el decreto de autorización de manifestaciones por parte de la Intendencia y la Ley Antiterrorista.

Como la democracia no es otra cosa que una constante batalla por la distribución de poder, y como el cambio de reglas del juego implica alterar el poder, mi pregunta es, entonces, cómo se redistribuye poder en una sociedad tan desigual, sin llegar a provocar un final violento.

¡Muchas gracias!

Recuento de intervenciones en el taller de análisis

26 de septiembre de 2011

En el primer taller de la serie de encuentros CEP-CIEPLAN, el profesor Arturo Valenzuela realizó una presentación en la que condensó los puntos centrales del documento que aportó a este trabajo. Su exposición se refirió principalmente a los efectos que tienen los mecanismos institucionales y constitucionales en el funcionamiento y comportamiento de los partidos políticos. Abordó las consecuencias que pueden tener diversas reformas a los partidos chilenos, considerando seis temas específicos: la baja participación electoral, el sistema electoral, la forma de gobierno, la limitación de los mandatos, el financiamiento de los partidos y de las campañas, y el fortalecimiento partidario.

Tras la presentación de Arturo Valenzuela y de la senadora Ena Von Baer y del cientista político Claudio Fuentes, quienes oficiaron de comentaristas, las intervenciones del público asistente se refirieron principalmente al tema institucional (muchos calificaron al chileno como un sistema que se encuentra “bloqueado”) y a la crisis de representación y participación que afecta a nuestro sistema político, y especialmente a los partidos. Según varios participantes del taller, existen en nuestra legislación una serie de regulaciones que tienden a bloquear el adecuado funcionamiento de las instituciones, dificultando así la resolución de problemas relevantes para la población, lo que redundaría directamente en la representación y participación ciudadana.

Varios asistentes coincidieron al identificar los temas que se necesitan abordar de manera urgente. Entre ellos, destacaron el actual sistema electoral binominal y la existencia de quórums supramayoritarios. En este sentido, un dirigente partidario de oposición señaló:

(...) estamos en un bloqueo institucional, el que está dado por dos factores concomitantes: el sistema electoral binominal que incide en la representatividad y, por lo tanto, es uno de los factores de la crisis de representatividad, y los súper quórum, no tan solo para las leyes orgánicas, sino que también para poder reformar la propia constitución.

Durante la ronda de consultas, Arturo Valenzuela admitió que no solo se debe reformar el sistema binominal (aspecto tratado en su trabajo y abordado en su presentación), sino que además se debe reformar el sistema de quórums súper mayoritarios. Según Valenzuela, este tipo de quórum no se justifica salvo en cuanto garantice derechos constitucionales, no para la legislación ordinaria.

Los asistentes al taller también abordaron el tema del presidencialismo en nuestra legislación. Un grupo argumentó que el sistema posee debilidades intrín-

secas, que pueden terminar afectando a la democracia. Llamaron a analizar las consecuencias que podría tener la adopción de otro tipo de régimen, como podría ser un sistema parlamentarista o semipresidencialista. También se trató uno de los aspectos que planteó Arturo Valenzuela, como es la supresión de la segunda vuelta en la elección presidencial, aunque no hubo consenso en tal materia.

Otro grupo de asistentes, en cambio, señaló que las debilidades del presidencialismo en Chile se deben más a asuntos coyunturales que a deficiencias intrínsecas de este tipo de régimen, argumentando que si bien existe en Chile un presidencialismo excesivamente fuerte, diversas reformas en los últimos años le han dado un mayor poder al Congreso. Por ejemplo, un alto funcionario del gobierno anterior señaló que:

(...) de la reforma del 2005, el Congreso salió fortalecido. Se crearon a nivel de la Constitución las comisiones investigadoras, se estableció la interpelación parlamentaria y se redujo el mandato del Presidente.

En relación al tema del “bloqueo institucional”, se mencionó que la lógica del consenso y los acuerdos, predominante en nuestro sistema político desde el retorno a la democracia, estaba llegando a su fin. Se argumentó que este método le ha dado un poder excesivo a una minoría que fija las pautas de acción y los límites de los acuerdos, decidiendo con ello temas relevantes sobre la base de lo que aquella está dispuesta a entregar y no lo que la mayoría realmente desea. En este sentido, otro dirigente de un partido de oposición señaló:

Tenemos un conjunto de leyes que rigen elementos fundamentales de cualquier estrategia de desarrollo de un país (...) sujetas al poder de una minoría que finalmente dicta lo que se hace. Que establece que si usted no tiene 72 votos, no hay reforma a la Constitución; si usted no tiene 69 votos, no hay reforma de ley orgánica de concesiones mineras, o de educación, o cualquier otra. Creo que la combinación perversa entre el binominal, que subrepresenta a la mayoría y que sobrerrepresenta a la minoría, más la imposibilidad de alcanzar los altos quórum, obviamente genera una situación de agotamiento institucional que hoy estamos viendo con mucha fuerza.

Varios asistentes concuerdan en el estado de estancamiento en que se encuentran actualmente los partidos políticos chilenos, ha sido provocado tanto por las propias acciones de las colectividades, como por el diseño institucional de nuestro sistema político. Se enfatizó la necesidad de modernizar la regulación de los partidos, con el objetivo de aumentar la democracia interna.

El taller estuvo en general de acuerdo en promover la presencia de partidos programáticos, que logren superar la actual crisis de participación, pero que también sean más cercanos a los ciudadanos.

Adicionalmente, hubo acuerdo en la necesidad de mejorar el financiamiento público a los partidos políticos, y que a partir de ello se pueda exigir determinadas contraprestaciones a estas organizaciones, como por ejemplo, mayores niveles de democracia interna. También se hizo mención a la necesidad de perfeccionar el financiamiento de campañas. El proceso de recolección de dinero —según un asistente— es demasiado complejo y engorroso, además de que se hace casi imposible fiscalizar que se cumpla con los límites de gasto que establece la ley. Según varios, esta situación estaría pervirtiendo el proceso electoral.

En cuanto a la participación política de los ciudadanos, se aborda repetidamente el tema de la reforma de voto voluntario e inscripción automática¹⁵. Por un lado, algunos asistentes señalaron que esa reforma no resolverá el problema de la participación y que por el contrario, lo agravaría, sobre todo si se mantiene el poco competitivo sistema binominal. Otro grupo de asistentes, en cambio, consideró que esa reforma generará un aumento de la participación y, a la vez, un mayor incentivo para que los partidos atraigan nuevos votantes. Como señaló un partidario del actual gobierno:

Por mucho que digamos que no se castiga a aquel que inscrito no vota, el hecho de que el voto fuera obligatorio ya suena a posibilidad de sanción, y sabemos que los individuos no se interiorizan mucho en cómo funcionan las leyes, son bastante simples y le tienen temor al Leviatán. Yo prefiero mil veces poner el punto en la voluntariedad y obligar a los partidos a modificar su comportamiento para buscar una mayor legitimidad antes que establecer la obligatoriedad en la legislación.

Uno de los asistentes enfatizó también la necesidad de estudiar la dictación de una nueva Constitución política mediante una Asamblea Constituyente, para así avanzar en diferentes niveles de participación.

Diversos miembros del taller coincidieron en un punto relevante: es necesario avanzar en materia de reformas políticas, sin perder de vista ni el norte final (una democracia más perfectamente representativa y participativa) ni las innumerables interacciones entre las distintas instituciones que gobiernan el proceso político. Ello puede significar que se deba ir por partes y que algunos aspectos avancen más rápido que otros. Pero es necesario avanzar, por cuanto la ciudadanía espera ver cambios positivos en la manera cómo se conducen los destinos del país.

¹⁵ A esa fecha, la ley aún no era aprobada en el Congreso.

1.2. Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal*

Richard Katz**

Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est.
Séneca, *Epistolae Morales ad Lucilium*, Epístola LXXI¹

El siglo XX fue testigo del triunfo de la democracia como principio político. A comienzos de este, pocos países habrían podido ser considerados como democracias según los estándares modernos y, por lo visto, había relativamente pocas naciones que se habrían querido identificar como tales. Hacia mediados de siglo, la aceptación de la “democracia” como la forma preferida de gobierno era casi universal, al menos a nivel retórico (McKeon, 1951), y ya hacia fines de siglo, después de “la tercera ola” de democratizaciones (Huntington, 1991), la realidad parecía alcanzar a la retórica.

Aunque habían, y siguen habiendo, muchas nociones en conflicto con respecto al significado exacto de “democracia”, a nivel general existe un consenso razonable surgido en la comunidad académica —y un acuerdo esencialmente unánime entre políticos, gobiernos y organizaciones no gubernamentales— en cuanto a que “democracia” quiere decir “democracia de los partidos” (o *party democracy*) y que, por lo tanto, los partidos políticos no son solo un elemento *sine qua non* del régimen democrático, sino que, además, la salud y el carácter de los partidos se hallan entre los principales determinantes de la salud y el carácter de la democracia. Hay pocas discrepancias frente a la máxima de Schattschneider, referente a que “los partidos políticos crearon la democracia y que la democracia moderna es impensable, salvo en términos de partidos. Los partidos, por tanto, no son simples apéndices del gobierno moderno; están en su propio centro y desempeñan un papel determinante y creativo en él” (1942: 1).

Con respecto a lo anterior, es fácil concluir que si hay un problema en la democracia de un país, probablemente algo relacionado con los partidos políticos sea una causa del problema, y así, una reforma a los partidos puede ser una solución. De esa forma, una reforma a la ley de partidos puede ser el medio apropiado para alcanzar el fin de una democracia de mejor calidad. Es evidente que si la democracia se define y se evalúa en términos institucionales, el modo más directo de mejorarla es perfeccionando las instituciones democráticas, entre las cuales los partidos son esenciales. Además, de la tríada conformada por los ob-

* La versión original de este artículo está en inglés y fue publicada en las páginas web de ambos centros de estudio: www.cieplan.org y www.cepchile.cl.

** Profesor de Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política, The Johns Hopkins University.

¹ “Para el que ignora su puerto, ningún viento es favorable” (N. del T.).

jetivos individuales y grupales, la cultura y las instituciones que determinan la práctica política, las instituciones son el componente que se puede alterar de manera más fácil y directa, al menos en el corto plazo. Y el modo más directo de cambiar las instituciones es, por cierto, mediante la legislación.

Esto, por supuesto, simplifica en exceso dos aspectos importantes. Por un lado, no obstante el uso frecuente de frases referidas al “adecuado funcionamiento de la democracia” o de los partidos políticos (por ejemplo, OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia, 2010: 7; también *Refah Partisi (Partido del Bienestar)* y *Otros contra Turquía* [40/1993/435/514]) (Corte Europea de Derechos Humanos, 13 de febrero de 2003, párrafos 87-89), aún falta mucho para lograr un acuerdo total sobre lo que significa, en la práctica, un “adecuado funcionamiento” de la democracia o de los partidos políticos. Pero como sugiere el epígrafe de este artículo, si la legislación vigente puede ayudar a perfeccionar el funcionamiento de la democracia o de los partidos, sería provechoso saber de antemano qué cambios constituirían, en los hechos, mejoras. Por otro lado, la historia es abundante en ejemplos que demuestran lo difícil que puede ser utilizar modificaciones legales para lograr los cambios deseados en el comportamiento político. Solo por citar un ejemplo, en el año 1992, durante la crisis del gobierno israelí, en respuesta a “una orgía pública sin precedentes de cambios de militancia política y vergonzosas negociaciones con partidos y legisladores que se peleaban por un lugar, por ascenso y por ventaja política” (Ottolenghi, 2001: 109), los israelíes modificaron la norma fundamental en lo que respectaba al gobierno, permitiendo que la selección del jefe del Poder Ejecutivo, esto es, que el Primer Ministro se eligiera en votación popular directa. La intención era debilitar a los partidos pequeños y fortalecer al Primer Ministro, confiriéndole un mandato directo del pueblo. La reforma permitió que los ciudadanos votaran por su candidato preferido a Primer Ministro sin tener que necesariamente votar por el partido de aquel. Sin embargo, el efecto logrado fue el de fortalecer a los partidos pequeños, al aumentar su votación y representación en el Knesset y, así, en los hechos, se terminó debilitando al Primer Ministro (Hazan, 2000).

Estos dos problemas —esto es, la identificación de los objetivos que se deben buscar en cualquier esfuerzo por reformar las leyes de partidos, y la elección de reformas apropiadas para conseguir dichos fines— subyacen en este artículo. Sin embargo, antes de poder abordarlos, hay un asunto principal a definir.

Aunque a primera vista su significado pudiera parecer evidente, el término “ley de partidos” es un tanto ambiguo. Si bien hay un número creciente de países que cuentan con leyes que se identifican específicamente como leyes de partidos —por ejemplo la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos de Chile, Ley 18.603 de 1987—, la ausencia de una ley con una denominación tan explícita en otros países no quiere decir que en ellos los partidos no estén regulados por ley. Además, aunque exista “una ley de partidos”, esta raramente incorpora todas

las disposiciones legales que le son relevantes, en particular, las disposiciones relativas a la constitución, la ley electoral y las leyes que regulan la realización y el financiamiento de las campañas políticas, al igual que las disposiciones que rigen a los parlamentos, todas las cuales aportan al marco normativo en el que se desenvuelven los partidos. Por lo menos, cualquier consideración de la ley chilena de partidos tendría que incluir no solo a la Ley 18.603, sino también a la Ley 19.884 (*Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral*) y a la Ley 18.700 (*Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios*), así como al artículo 19 de la Constitución de Chile. Más que acotar la atención a las leyes de partidos autoidentificadas², el alcance de este artículo se define sustantivamente. En particular, los principales temas son: estatus constitucional y legal de los partidos, junto con las reglas para su formación y reconocimiento oficial (qué considera la ley como un partido en forma genérica y qué debe hacer una organización específica para entrar en la categoría de partido reconocido oficialmente); normativas acerca de la organización interna y de sus funciones principales, incluidos el reclutamiento de integrantes y la selección de individuos para ocupar puestos dentro de la organización y para ser candidatos en elecciones públicas; normativas acerca de las actividades económicas, tanto de sus actividades políticas y organizacionales en general, como del levantamiento y desembolso de recursos en campañas electorales; y finalmente, mecanismos para el cumplimiento y la fiscalización de estas normativas, para la administración de las elecciones y para la resolución de controversias relativas a los partidos y a sus actividades.

Como último preámbulo, en el análisis de estas preguntas, supongo que el objetivo final de una reforma a los partidos mediante una reforma legal es mejorar la calidad de la democracia³. Por una parte, esto significa que muchos de los juicios que se emitan acerca de las reformas propuestas estarán teñidos por el énfasis relativo que se ponga en los diversos valores —no del todo compatibles entre sí— involucrados en la definición de democracia. Por otro lado, esto abre la posibilidad de que se deban descartar algunas reformas que siendo capaces

² Por ejemplo, el proyecto de la “Ley de partidos de la Europa moderna” (www.partylaw.leidenuniv.nl/) solo incluye constituciones y leyes identificadas como leyes de partidos o como leyes de financiamiento de partidos, no así leyes electorales, aunque aborden el mismo tema de fondo que, en otros países, se incluye en la ley de partidos.

³ Esto no pretende negar que muchas reformas han sido motivadas en su totalidad o en parte por el deseo de quienes detentan el poder de imponer reformas para beneficio propio, aunque solo sea afianzando su permanencia en el poder (ver, por ejemplo, Benoit [2004: 363], que plantea la hipótesis de que “las leyes electorales van a cambiar cuando exista una coalición de partidos tal que cada partido integrante de la misma espere ganar más escaños en una institución electoral alternativa y tenga también el poder suficiente para llevar a cabo esta alternativa a través de un decreto, dadas las reglas para cambiar las leyes electorales”). Sin embargo, aun cuando la “verdadera” motivación de una reforma sea el interés propio, la justificación pública por lo general se da en términos del interés público y de la calidad de la democracia.

de producir los resultados deseados, podrían quebrantar otras normas democráticas más básicas. Si bien este artículo no pretende identificar el equilibrio correcto entre los valores democráticos, sí identifica algunas de las disyuntivas que se deben enfrentar, además de sugerir que la atención excesiva a un conjunto de valores en perjuicio de los demás puede ser nociva para la democracia.

1. Partidos y democracia

Una vez que el foco de atención cambia de “¿democrático o no?” a “¿mejor o peor democracia?”, deja de ser adecuado el cuasi consenso según el cual la democracia es el resultado de múltiples partidos políticos que compiten por el poder en elecciones libres y justas⁴. Entonces, más bien se debe abordar una serie de preguntas sobre la naturaleza y los propósitos específicos de las elecciones, los partidos, la representación y la democracia.

La primera de ellas concierne al sentido de la democracia misma. Incluso si aceptamos a Lijphart (1999: 1) y su “definición más básica y literal de democracia —el gobierno del pueblo o, en una democracia representativa, el gobierno de los representantes del pueblo—”, persiste una de las preguntas más elementales de la teoría política, suavizada, pero no realmente abordada por la distinción de Lijphart entre democracia “de mayorías” y democracia “de consensos”. ¿Existe, en principio, aunque no se descubra fácilmente en la práctica, “un interés común” unitario, o una *volonté générale*, en el sentido de Rousseau? ¿Se podría llegar a identificar un conjunto de políticas que toda las personas pudieran aceptar como óptimas en el interés común y, *por tanto*, óptimas en el interés propio, en el entendido de que las personas fueran suficientemente racionales, suficientemente visionarias y suficientemente informadas?⁵ ¿O es a la inversa? Es decir, ¿se trata más bien de intereses privados o preferencias individuales, los que entran en algún grado de conflicto en un momento dado, y lo que la democracia hace es agregarlos de distintas formas en una decisión colectiva, conteniendo el conflicto en mayor o menor medida, pero nunca eliminándolo por completo?

La segunda pregunta, también pasada por alto en la distinción entre democracia de mayorías y democracia de consensos, concierne a la justificación subyacente de la democracia. Si como dice Schumpeter (1962: 242), la democracia no puede ser valorada como un fin en sí mismo, sino solo por los resultados

⁴ Esto, además del hecho de que el concepto de “libres y justas” en relación a las elecciones es en sí mismo más problemático de lo que se reconoce generalmente. Véase, por ejemplo, Katz (2005).

⁵ En esta oración, el concepto de ‘óptimo’ es más fuerte que el de ‘óptimo de Pareto’. Para que una decisión sea óptima en el primer sentido, debe ser la primera preferencia por unanimidad; para que una decisión sea un óptimo de Pareto, sólo hace falta que no exista ninguna alternativa que sea preferida unánimemente. Además, la idea de un interés común va más allá de la posibilidad de que aquellos que saldrían perdiendo o estarían en desacuerdo con la decisión, simplemente sean compensados monetariamente.

que se espera que produzca, ¿cuáles son los valores que se supone promueve la democracia? Si bien hay muchas respuestas posibles a esta pregunta, aquí basta con centrarse en dos en particular⁶. Por una parte, se puede esperar que la democracia produzca acciones de gobierno que estén más y más fidedignamente de acuerdo con la “voluntad de la gente” que bajo cualquier otro arreglo político⁷. En este caso, la gente dirige lo que el gobierno *debe hacer*. Por otro lado, como la democracia le da poder a la gente, se puede esperar que le permita —y más específicamente, que les permita a grupos dentro del conjunto total de personas— protegerse frente al gobierno. En este caso, la gente *limita lo que el gobierno puede hacer*. El contraste entre estas dos visiones se hace evidente cuando se considera la posibilidad de “que una mayoría del todo tendrá un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos” (Madison, *El Federalista* Nro.10: 61); en ese caso, el simple empoderamiento de la mayoría para dirigir al gobierno ofrece poca protección a una minoría que necesita protección frente a la opresión del gobierno, sea entendido como un interés separado y potencialmente explotador por derecho propio, o como un simple instrumento de una mayoría potencialmente explotadora.

La tercera pregunta concierne a la naturaleza de la representación y al papel de los representantes, particularmente en las asambleas representativas. Esto apunta a la distinción clásica entre los representantes como delegados y los representantes como fideicomisarios. De los delegados se espera que promuevan y defiendan las preferencias de aquellos que los eligieron, sea que esto se entienda, según suele ser en Estados Unidos, como los votantes en sus distritos particulares o, según es más común en Europa, como los votantes de su particular partido. De un fideicomisario, por otra parte, se espera que use “su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia iluminada” para contribuir al descubrimiento del interés nacional⁸. Dentro de las convenciones de la política

⁶ Para una discusión más detallada sobre estos valores, entre otros, véase Katz (1997).

⁷ Esta declaración, por supuesto, deja sin respuesta la engorrosa pregunta de cómo definir o identificar la “voluntad de la gente”. Aquí, primero asumo que la “voluntad de la gente” es una agregación de las voluntades individuales de los ciudadanos. Por una parte, si existiera la unanimidad, sería lo que Rousseau habría llamado “la voluntad de todos”, más que la “voluntad general”, mientras que por otra parte excluyo específicamente la idea de que, como en la teoría electoral del derecho canónico católico, las voluntades individuales de los ciudadanos (en el caso católico, los cardenales electores) sean simplemente un vehículo por el cual se puede llegar a una decisión “correcta” más elevada y extrínsecamente determinada (en el caso católico, la voluntad de Dios). Segundo, asumo que la “voluntad de la gente” se identifica con la voluntad de la mayoría.

⁸ La frase citada, así como la idea de que aunque un fideicomisario debe estar atento a los intereses de los constituyentes su responsabilidad principal es el interés nacional, viene del discurso de Edmund Burke a los electores de Bristol del 3 de noviembre de 1774. También es posible pensar en un fideicomisario como quien usa su propio juicio, más que las preferencias expresas de sus constituyentes, para identificar y buscar sus intereses particulares (sean definidos por el lugar o por el partido), más que “el interés común” nacional. Véase Wahlke et al. (1962).

electoral moderna, en el curso de una campaña electoral el aspirante a delegado promete adherir a posiciones de políticas particulares, y se entiende que su elección confiere un mandato popular para hacer exactamente aquellas cosas. El aspirante a fideicomisario, por otra parte, promete como máximo una filosofía general y su elección confiere un mandato para hacer lo “mejor para todos, sin miedo ni favores, sin clase ni sesgo partidista, sin rencor ni resentimiento...”⁹

La cuarta y la quinta pregunta también conciernen al significado de la representación, en este caso (cuarta) la importancia relativa de la representación demográfica o descriptiva frente a la representación basada en preferencias de políticas o en ideología. Y (quinta), por una parte, la importancia relativa de la proporcionalidad en la representación de la demografía o ideología. Por la otra, la representación adecuada de una amplia gama de grupos e intereses (lo que para pequeños grupos solo se puede conseguir mediante una sobrerrepresentación numérica¹⁰) o el aseguramiento de una porción adecuada de los mandatos para que la mayoría gobierne con eficacia (incluso a expensas de una infrarrepresentación numérica de la minoría). A modo de ejemplo, para poner estas preguntas de manera simple en términos de género (quinta), ¿qué importancia tiene que la proporción de mujeres en la legislatura o en el gabinete se acerque a la proporción de mujeres de la población? ¿Y (cuarta) las mujeres son mejor representadas por un hombre a favor del feminismo o por una mujer antifeminista?¹¹

La sexta pregunta se refiere a si una elección es correctamente entendida como una elección de representantes o como la elección de un gobierno. Puesto en términos del paradigma funcionalista, ¿las elecciones y la competencia de partidos y candidatos en ellas están implicadas primordialmente en la función de la articulación de intereses, o más bien en la función de agregación de intereses? Por una parte, los candidatos y los partidos articulan intereses como “voceros” por derecho propio, mediante manifiestos y otras formas de propaganda;

⁹ Winston Churchill en la Conferencia Anual de 1949 de la Unión Nacional Británica de Asociaciones Conservadoras y Sindicalistas, citado en Beer (1969: 99).

¹⁰ Por ejemplo, si se requiere cierta masa crítica para una representación eficaz (quizá cinco miembros), entonces en una legislatura de 150 integrantes (otra vez a modo de ejemplo, en este caso el tamaño del Tweede Kamer holandés), entonces un grupo menor al 3% de la población solo podría ser representado con eficacia si tuviera más del 3% de los escaños. La relevancia de este punto dependerá de cuántos grupos deban ser representados y de cuán detallada deba ser la clasificación de la población. Esto también depende del tamaño del cuerpo en el cual se desea la representación descriptiva. En particular, si se requieren incluso dos miembros de un grupo para una representación eficaz en un gabinete de quince miembros (como los gabinetes de ocho países europeos), entonces cualquier grupo que represente a menos del 13,3% de la población tendría que ser sobrerrepresentado numéricamente a fin de ser representado con eficacia en este sentido demográfico.

¹¹ Esto, por supuesto, desconoce la posibilidad de que la composición real en la categoría demográfica sea tan constitutiva de la personalidad, los intereses y las opiniones que solo la representación descriptiva a cargo de verdaderos miembros de esa categoría demográfica pueda conseguir el objetivo de la representación sustancial eficaz de sus propias perspectivas y sus propios intereses. Véase, por ejemplo, Phillips (1995).

a través de sus organizaciones, proporcionan mecanismos a través de los cuales los ciudadanos interesados pueden “hablar” por sí mismos, a la vez que proporcionan “megáfonos” por medio de los cuales otros articuladores de intereses (por ejemplo, sindicatos o asociaciones de comercio) pueden dar a conocer sus posturas con mayor eficacia. Expresan o facilitan la expresión de los deseos y las demandas, las aspiraciones y los miedos de ciudadanos, grupos, empresarios, etcétera. Por otra parte, los candidatos y los partidos también desempeñan un papel central en la función de la agregación de intereses (proponiendo ofertas amplias en sus manifiestos y luego generando compromisos en el proceso de la formación de coaliciones) y después (al menos en la medida en que uno acepte la idoneidad del entendimiento de la democracia del tipo principal-agente) actuando y asumiendo la responsabilidad como agentes del electorado en el proceso de gobierno. Ellos deciden qué mezcla de deseos y exigencias intentará satisfacer el gobierno y cuáles se irán por la borda; en resumen, determinan quién gana y quién pierde. En un sentido más general, ¿las elecciones y las campañas electorales se relacionan con el debate (articulación) o con la decisión (agregación)? En términos más concretos, ¿la opción de gobierno (partidos y políticas) debe ser el resultado relativamente directo de la opción del electorado en el día de las elecciones, o el propósito de una elección es simplemente establecer los pesos relativos de aquellos que tomarán esas opciones en las negociaciones posteriores a la elección? Aunque estos objetivos funcionales están en conflicto más directo en los sistemas parlamentarios, en los que un solo voto popular elige a los representantes y establece los parámetros para la formación del gobierno, el conflicto también es relevante en los sistemas presidenciales, sobre todo en la medida en que los votos presidenciales y legislativos (del Congreso) están atados entre sí.

Séptimo, ¿cuál es el papel apropiado de los ciudadanos en el proceso electoral ampliamente entendido? ¿Deben ser actores activos en la competencia, o más bien su papel principal debe ser el de jueces y jurados —escuchar los argumentos, quizás evaluándolos en un debate con otros ciudadanos, pero sin tratar de decirle a los interlocutores primarios qué tienen que decir? En relación directa con esto, y de particular relevancia para el contexto de la reforma de partidos, ¿cuál es la noción apropiada de “partido político” en primer lugar? ¿Se entiende mejor como un equipo de políticos que procuran controlar las palancas del poder ganando las elecciones (es decir, candidatos y funcionarios elegidos) con el apoyo de una penumbra de miembros y otros partidarios? ¿O es principalmente una asociación de ciudadanos, arraigados en la sociedad civil, y (como la diferencia principal entre un partido político y cualquier otra organización social) proponiendo candidatos para puestos de elección? Para usar una analogía del deporte, en la primera de las concepciones, los miembros del partido (en la medida en que se reconoce que tal categoría trasciende a los candidatos

o funcionarios elegidos) son “los porristas” organizados del equipo partidista (Mayhew, 1974); en la segunda, son “los dueños corporativos” del equipo. Finalmente, ¿las elecciones deberían ser vistas como una competencia entre partidos o entre candidatos? O planteado con un poco menos de crudeza y más realismo, ¿se entiende en forma correcta que los votantes eligen entre partidos, cada uno de los cuales cuenta con individuos particulares como portaestandartes, o más bien que eligen entre candidatos individuales, cada uno (o en su mayoría) con una afiliación a un partido político?

Todas estas preguntas han sido presentadas como dicotomías duras, pero definen algo que se entiende mejor como los extremos de unos continuos. En la práctica, ningún extremo sería una respuesta satisfactoria en sí. Es difícil imaginar una sociedad con intereses y deseos tan unánimes y conformada por ciudadanos tan fuertemente cohesionados por la identificación recíproca que acepten universalmente un único interés nacional, a menos que el acuerdo sea impuesto por la fuerza¹²; pero por otra parte, es difícil imaginar que una sociedad sin intereses comunes o lazos de afecto para estimular el autocontrol en aquellos que ostentan el poder pueda perdurar mucho tiempo como una democracia. Es probable que la democracia mayoritaria desenfundada degenera en una tiranía populista, pero un exceso de protección ante la privación de derechos por parte del gobierno puede simplemente afianzar la explotación privada¹³. Los partidos de cada sistema deben articular y agregar intereses, aunque puede variar la prioridad relativa que se dé a estas funciones en la elaboración de una ley de partidos políticos. Cada representante individual desempeña en efecto muchos papeles y representaciones desde muchos puntos de vista; e incluso el funcionamiento eficaz de la democracia requiere la coexistencia de una mezcla de tipos de representación, en lugar de que solo uno predomine, etc.

2. Leyes de partidos

Durante gran parte de su historia, los partidos políticos fueron entendidos en la teoría política por los politólogos y en el derecho público o constitucional, como algo externo al Estado. En los estados preliberales, los partidos eran vistos como una subversión al orden político institucionalizado en el arreglo constitucional existente. En los primeros regímenes liberales, los partidos eran generalmente percibidos como siniestras agrupaciones o facciones, es decir, como el intento

¹² La situación de la cual James Madison escribió que: “Nunca se podría decir con más verdad que [esto], era peor que la enfermedad” (El Federalista N°10 [1987]).

¹³ Por ejemplo, la atención excesiva a los derechos de propiedad individuales (limitaciones a las “ocupaciones” públicas en jerga estadounidense) podría impedir que el gobierno proteja a las poblaciones de río abajo de los costos de tener un vertedero río arriba.

de grupos u organizaciones de ciudadanos por procurar su ventaja personal a costa de los conciudadanos y del interés común, cuya protección era tarea del Estado. Con el aumento en la importancia de las asambleas representativas, por una parte, y la ampliación del sufragio, por otra, la legitimidad y la necesidad de contar con el tipo de organización que los partidos encarnan, tanto en el parlamento como en el electorado, logró una extensa aceptación. Pero aunque ya no se veía a los partidos como antitéticos al Estado existente, todavía se concebían separados del mismo. Se entendía a los partidos como organizaciones firmemente arraigadas en la sociedad civil: articulando y agregando demandas de la sociedad; canalizando la participación política de los ciudadanos; reclutando y certificando contendores para los cargos representativos —pero aún como asociaciones claramente privadas. Con el advenimiento de la representación proporcional, los partidos necesariamente fueron reconocidos en la ley, pero generalmente solo como organizaciones de candidatos, y como tales, se podría suponer que desaparecerían inmediatamente después de determinar los resultados de una elección.

Los partidos lograron ser reconocidos en la práctica, pero no necesariamente en las reglas formales de los parlamentos, a principios del siglo XIX. Por ejemplo, la “posición” de líder de la oposición surgió en la Cámara de los Comunes británica en el Parlamento de 1807 —aunque no fue reconocida por la ley sino hasta el *Ministers of the Crown Act* de 1937. En Estados Unidos, los bloques partidarios en el Congreso definían a los precandidatos presidenciales ya en 1796, y el primero de los comités de campaña congresista de los partidos (Comité Congresista de la Unión —el actual Comité de Campaña Nacional Republicano) surgió hacia 1866 (Kolodny, 1998: 17), pero el primer reconocimiento oficial a los partidos en las reglas de la Cámara de Representantes no parece haber surgido sino hasta 1909 (Sarah Binder, comunicación personal). Incluso una vez reconocidas las agrupaciones de partidos en los parlamentos, en general aún se entendía que seguían siendo asociaciones voluntarias de miembros del parlamento independientes, responsables solo ante sus propias conciencias o constituyentes, o ante la nación como un todo, más que ante sus partidos.

Por otra parte, para que los partidos existieran en algún sentido formal fuera del gobierno, como todas las asociaciones o corporaciones, deben tener una personalidad jurídica para poder acceder a cuentas bancarias, formalizar contratos de servicios, poseer locales propios o de alquiler, etcétera. Hasta bien avanzado el siglo XX (un poco antes en Estados Unidos), los partidos en general eran considerados simplemente como otro tipo de asociación privada, sin ningún estado o reconocimiento especial —a menos que fuera para limitarlos como fuentes potenciales de subversión o corrupción. Como lo indica Van Biezen (2008), por ejemplo, las constituciones de la República de Weimar y de Austria antes de la guerra mencionan a los partidos, pero principalmente con el fin de asegurar la

neutralidad política de los funcionarios civiles y jueces. Las prohibiciones constitucionales de un “mandato imperativo” se pueden entender razonablemente como un reconocimiento negativo de los partidos¹⁴. Otras referencias constitucionales tempranas a los partidos eran esencialmente subproductos del hecho de constitucionalizar la representación proporcional como el sistema electoral del país (por ejemplo, el artículo 31 de la Constitución de Islandia de 1944), aunque el ejemplo finlandés muestra que es posible implementar la representación proporcional sin reconocer legalmente la existencia de organizaciones duraderas que nominan o apoyan listas de candidatos, es decir, sin haber usado nunca la frase “partido político” (Törnudd, 1968: 36).

En Estados Unidos, durante la era progresista (aproximadamente 1890-1930), se promulgaron de manera extensa leyes de partidos identificables en forma específica, es decir, “leyes designadas expresamente para normar la vida de las organizaciones de un partido” (Müller y Sieberer, 2005: 435), aunque una vez compiladas, fueron clasificadas bajo el título de “ley electoral”. En Europa se adoptaron extensas leyes partidarias en unos pocos países en las décadas de los sesenta y los setenta (Alemania: 1967; Finlandia: 1969; Austria: 1975; España 1978 [Avnon 1995: 287], como también en Portugal: 1977). Luego vinieron las leyes dictadas en los años que siguieron a la caída del Muro de Berlín (Bulgaria: 1990; República Checa: 1991; Estonia: 1994; Hungría: 1989; Lituania: 1990; Polonia: 1990; Rumania: 1996; Rusia: 2001; Macedonia: 2004, pero también en Israel en 1992 y en el Reino Unido en 2000 [Karvonen, 2007: 451-453]). Entre las primeras leyes de partidos de América Latina se cuentan las de Venezuela (1965) y Argentina (1982).

Karvonen (2007: 442-443) señala que la asociación que hace Avnon (1995: 296) entre promulgación de leyes de partidos y colapso democrático es cuestionable (con dos excepciones en siete casos), y es claramente inadecuada a la luz de la rápida extensión de tales leyes a fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Si bien el deseo de impedir (la repetición de) un colapso democrático mediante la limitación en la variedad y en las actividades de los partidos políticos ha sido claramente un ímpetu para la promulgación de leyes partidarias, el otro objetivo ha sido la necesidad de construir y regularizar rápidamente las instituciones democráticas en países con limitada o ninguna experiencia en gobiernos democráticos. En las democracias establecidas, la institución de las subvenciones estatales a los partidos y, en algunos casos (por ejemplo, el Reino Unido o Canadá) la decisión de incluir designaciones de partido oficiales en las votaciones, requiere que se especifique quién tendría derecho a las subvenciones a

¹⁴ Del otro lado, el llamado mandato imperativo (Імперативний мандат) de la Constitución de Ucrania desde 2006 hasta 2010 exigía que los miembros del parlamento siguieran siendo miembros de la facción parlamentaria por la cual fueron elegidos.

los partidos o a controlar el uso de los nombres de estos —en otras palabras, se requiere definir al partido como una categoría distinta de las otras asociaciones. En efecto, con la aceptación extendida del principio general de que las instituciones importantes se deben regir por una legislación adoptada explícitamente, las leyes de partidos se pueden ver cada vez más como una parte de los cuerpos legislativos “normales”, algo que todo país que se respete debería tener¹⁵. Las organizaciones que brindan ayuda a países que intentan establecer regímenes democráticos o asegurar que sus leyes se alineen con las normas internacionalmente aceptadas de la práctica democrática, han añadido crecientemente leyes de partidos a sus carteras.

La definición legal y el estado de los partidos

El elemento más básico en cualquier ley de partidos es una definición de “partido político”, es decir, la especificación de los fenómenos a los cuales se debe aplicar la ley. Se puede considerar que estas definiciones tienen dos aspectos. Por una parte, de manera explícita o implícita (en particular según el contexto), identifican la naturaleza general del partido, es decir, cómo se distingue el género “partido” de los otros tipos de organizaciones. Por otra parte, establecen criterios que cualquier organización particular debe satisfacer a fin de ser reconocida legalmente como un partido (con criterios a menudo más estrictos que los del reconocimiento simple), recibir beneficios o someterse a extraordinarias exigencias o limitaciones¹⁶.

En cuanto a la naturaleza general de un partido, se pueden identificar dos dimensiones básicas. La primera concierne a si se entiende que los partidos son organizaciones exclusivamente privadas, firmemente arraigadas en la sociedad civil y totalmente separadas del Estado, o si son, al menos en algunos aspectos, instituciones estatales o cuasiestatales. La segunda dimensión se refiere a “los elementos” que conforman un partido —en particular, si los partidos son entendidos, por una parte, como asociaciones de ciudadanos o, por otra, si son

¹⁵ Por ejemplo, en agosto de 2011, el proyecto de la “Ley de partidos de la Europa moderna” había identificado una “Ley de partidos” o una “Ley de financiamiento partidario” en 32 de los 38 países considerados (las excepciones eran Islandia, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos y Suiza).

¹⁶ Esta distinción se puede ilustrar en el caso de Canadá. Según la Ley Electoral de Canadá, “partido político” significa una organización que tenga entre sus propósitos fundamentales la participación en los asuntos públicos mediante el respaldo a uno o más de sus integrantes como candidatos y que apoya su elección. Para ser un “partido registrado” y recibir, entre otras cosas, “protección de marca registrada” a su denominación, un partido debe cumplir con una serie de requisitos adicionales y puede perder su condición de partido registrado si, entre otras cosas, no nombra a ningún candidato en una elección general federal o si su composición es inferior a 250 inscritos. Más allá de esto, un partido registrado cuyos candidatos reciben por lo menos 2% de los votos nacionales o por lo menos 5% de los votos en los distritos electorales en que tenía candidatos, puede postular a subsidios federales periódicos.

principalmente asociaciones de políticos, o aun de manera más acotada, asociaciones de funcionarios públicos más (quizá) candidatos activos. Las definiciones legales de partido en las democracias modernas tienden a agruparse en torno a la primera alternativa en cada una de estas dimensiones —el “partido estatal” verdadero está asociado al autoritarismo, mientras que el partido de los funcionarios es en gran medida una reliquia de la era predemocrática¹⁷, aunque persiste una variación sustancial incluso dentro de esta restringida gama, como lo ilustran los ejemplos de la Tabla N°1.

Tabla N°1: Dimensiones que separan a las especies del género “partido político”

	Organizaciones de políticos y candidatos (más sus partidarios)	Organizaciones de ciudadanos (más los candidatos que han nominado)
Organizaciones no gubernamentales puramente privadas	PVV holandés	Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras y Sindicales (Reino Unido) antes de 1998
Entidades considerablemente públicas o cuasipúblicas	Demócratas y republicanos estadounidenses	CDU y SPD alemanes

Fuente: Elaboración propia.

Los dos indicadores más reveladores de la dimensión privada y pública son el grado en que los partidos se adjudican funciones por ley explícitamente reconocidas como públicas, y el grado en que los arreglos internos de los partidos dependen de detalladas normativas legales parecidas a lo que se podría esperar de los organismos enteramente públicos. En cuanto al primero, por ejemplo, la Constitución Alemana (Artículo 22) asigna a los partidos (“los partidos deberán”) el deber “de participar en la formación de la voluntad política del pueblo”¹⁸, mientras que el Tribunal Constitucional Alemán los ha reconocido como “instituciones de derecho constitucional” (*verfassungsrechtliche Institutionen*). La ley de partidos de Alemania va incluso más lejos, al confiar en los partidos las funciones de inspiración y fomento de la educación política; promoción de la participación activa en la vida política; capacitación de personas capaces de asumir responsabilidades públicas; participación en las elecciones

¹⁷ Aunque el Partij voor de Vrijheid holandés contemporáneo, PVV, se estructura expresamente para tener sólo un “miembro” - su líder, Geert Wilders.

¹⁸ Del mismo modo, la Constitución de Austria estipula que “una de las funciones de los partidos políticos es participar en la formación de las decisiones políticas”.

de los gobiernos federales, nacionales y municipales mediante la nominación de candidatos y la influencia en los avances políticos del parlamento y el gobierno; incorporación de los objetivos políticos definidos por los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones nacionales; y garantía de relaciones continuas y vitales entre el pueblo y los instrumentos del Estado (Artículo 1.2). Acá el punto es que al enumerar estas funciones, la ley no está simplemente reconociendo la importancia del quehacer de los partidos, sino que también los identifica explícitamente como una función *pública*. Incluso más, al derogar el sistema de “primaria blanca” para elegir a los nominados por el partido, en *Smith contra Allwright* (321 U.S. 649, 1944), la Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó que “el sistema estatutario de Texas para la selección de precandidatos del partido con el fin de ser incluidos en la votación de elecciones generales hace del partido... *una agencia del Estado...*” (página 663, cursiva añadida).

En cuanto a la organización, Estados Unidos también ilustra el grado en que las estructuras organizacionales pueden ser el resultado del derecho público, más que de la decisión de un partido. Por ejemplo, la ley del estado de Vermont exige que la unidad base de un partido político sea el comité de la ciudad, elegido por un comité electoral de la ciudad que se debe organizar en cada año impar, y en que todos “los votantes del partido que residan en la ciudad” puedan participar (17 V.S.A. §§ 2301-2320). La ley especifica que el comité de la ciudad debe elegir a cinco funcionarios oficiales (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, protesorero), así como al menos dos miembros del comité del condado (el número se basa en la votación de la ciudad por el candidato a gobernador del partido en la última elección, no en cualquier opción del partido). Los comités del condado deben elegir a sus propios cinco oficiales, así como al menos a dos delegados (un varón y las otras, mujeres) para conformar el comité estatal, junto con los presidentes del condado. Aunque con mucho menos detalle, la ley de partidos alemana también especifica que los partidos deben tener, por ejemplo: ramas regionales (artículo 7); un comité ejecutivo con un mínimo de tres integrantes elegidos al menos cada dos años (artículo 11); una asamblea en la que por lo menos la mitad de los integrantes deben ser asignados sobre la base de sus integrantes y el resto se asigna en proporción a los votos obtenidos en la última elección parlamentaria; los tribunales de arbitraje del partido, cuyos miembros deben ser elegidos al menos cada cuatro años y no pueden ser “miembros del comité ejecutivo del partido o de una rama regional, empleados del partido o de una rama regional, ni recibir ingresos regulares de parte de ellos” (artículo 14). En el otro extremo, las decisiones organizacionales del partido pueden quedar por completo en sus manos, siendo reconocido como una organización que apoya a los candidatos, pero que por otra parte no cumple ninguna función pública directa. Aunque la retórica de la organización privada sigue siendo prominente, la tendencia empírica apunta claramente hacia alguna

variante de lo que Epstein (1986) y Van Biezen (2004) identificaron como un modelo de “servicios públicos”, en el cual se reconoce que los partidos realizan funciones públicas esenciales y, por tanto, gozan de una condición especial y de privilegios a cambio de niveles crecientes de normativa¹⁹.

En cuanto a la dimensión militantes/políticos, la pregunta no es el número de militantes (aunque la ausencia total de integrantes, como en el PVV, o como era en un principio el caso de Forza Italia²⁰, indicaría con certeza que el partido es una organización de políticos), sino el equilibrio esperado de la influencia entre políticos y no políticos. Otro indicador sería si se otorgan subvenciones en elecciones estatales a una organización de partido permanente sobre la base de su composición o a comités sobre la base de candidatos. Por ejemplo, la “contribución de las campañas electorales” de Austria se paga al partido, mientras que el apoyo público de campaña presidencial de Estados Unidos se paga al comité del candidato. En términos legales, a excepción de Estados Unidos, la tendencia clara ha sido pasar de una definición de partido de “lo reconozco cuando lo veo”²¹ a una definición que identifica explícitamente al partido como una organización basada en sus integrantes. En Estados Unidos, por otra parte, quizá porque los partidos estadounidenses no tienen integrantes formales en el sentido de militancia partidista que existe en otros países, el partido como entidad legalmente reconocida se ha identificado con diversos comités nacionales, estatales y locales, generalmente elegidos en elecciones públicas en las que puede participar cualquier votante calificado, lo que equivale a decir que los miembros de un comité de partido son igualmente funcionarios públicos y del partido²².

Registro/reconocimiento de los partidos

Frente a estos antecedentes generales, el problema más particular para la legislación de partidos es especificar los criterios y procedimientos que debe satisfacer una organización a fin de ser reconocida como un partido y, sobre todo, para ser reconocida como un partido con derecho a acceder a recursos o beneficios

¹⁹ Se debe destacar que Epstein y Van Biezen difieren bastante en su entendimiento de la frase “servicio público”.

²⁰ Originalmente había una distinción tajante entre el partido *Forza Italia* y los clubes *Forza Italia*, que eran organizaciones de partidarios sin ninguna autoridad de toma de decisiones con respecto al partido (Paolucci 2006). Había una distinción similar entre el Partido Conservador británico (los políticos) y la Unión Nacional (la organización con militantes).

²¹ Esta frase le pertenece al Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos Potter Stewart, en su definición de la pornografía. *Jacobellis contra Ohio* 378 U.S. 184 (1964).

²² Por ejemplo, para que el Club Democrático del Condado de Baltimore Central (Maryland), una organización basada en integrantes, pero que legalmente *no* es parte del Partido Demócrata de Maryland, contribuya con dinero a los candidatos demócratas es necesario que forme un comité de acción política por separado (PAC), del mismo modo en que lo haría cualquier organización independiente.

públicos. Aunque varíen enormemente las combinaciones específicas de exigencias, la mayoría se puede dividir aproximadamente bajo tres títulos generales: regularidad organizacional, tamaño y seriedad, y compromiso democrático²³.

Las exigencias mínimas de regularidad organizacional son que el partido debe tener una constitución o instrucciones permanentes, y que cuente con dirigentes públicamente identificados. En particular, si hay alguna ventaja financiera a favor de los partidos, sobre todo subvenciones estatales o tratamientos fiscales preferentes en donaciones, o normativas acerca del financiamiento político, también se puede requerir que el partido publique sus cuentas y que uno de los dirigentes se identifique como el responsable de las mismas. También se puede exigir que los partidos publiquen una declaración con su ideología u objetivos políticos. Dentro de esta categoría, la variación entre los países se refiere principalmente a la precisión de las exigencias sobre la organización. Entre el extremo de carecer de exigencias específicas, por una parte, y, por la otra, el de contar con una completa pormenorización de la estructura organizacional especificada por ley (como en el ejemplo ya citado de Vermont), se pueden encontrar exigencias: de una base territorial (por ejemplo, en oposición a una base ocupacional); que exista una conferencia nacional ya sea abierta a todos los miembros o sobre la base de la elección de representantes en que puedan participar todos los miembros, así como posibles exigencias acerca de la frecuencia con que se deben reunir; la fijación de límites a nivel permisible de cuotas de militancia u otras barreras de incorporación; especificando cómo se deben elegir los candidatos del partido a los cargos electivos.

Las exigencias básicas de tamaño para el reconocimiento inicial de un partido pueden ser extremadamente mínimas —no más que unos pocos cientos de firmas en una petición o registro de integrantes—, pero también pueden ser bastante sustanciales, y con la intención, ya sea abierta o por un efecto inequívoco, de limitar tanto el número de partidos (sobre todo para limitar el número de partidos con los requisitos necesarios para obtener apoyo público), como los tipos de partidos que pueden recibir reconocimiento (por ejemplo, para dificultar o imposibilitar el reconocimiento de partidos regionalistas). Estas exigencias más sustanciales se pueden presentar en varias formas. Una es la exigencia de una presencia organizacional o de un número mínimo de miembros en alguna fracción sustancial de las unidades de segundo orden (como estados o provincias) en que se divida el país. Por ejemplo, en Turquía se requiere que los partidos tengan organizaciones en al menos la mitad de las provincias del país y en al menos un tercio de los distritos de aquellas provincias; ello con la

²³ Además, muchos sistemas imponen una serie de exigencias técnicas, como que el nombre del partido no se confunda fácilmente con el nombre de un partido existente o que su símbolo no incluya iconografía patria o religiosa. Aunque como con todas las exigencias, estas pueden ser objeto de abusos, que aquí no están considerados.

clara intención de minimizar la probabilidad de reconocimiento de un partido kurdo. Una segunda posibilidad es la exigencia de que el partido concentre un porcentaje mínimo de los votos o que al menos compita en un número mínimo de elecciones o distritos electorales. Por ejemplo, en Canadá hasta el período 1999-2003²⁴ se exigía que un partido nacional tuviera candidatos (y pagara un depósito que se perdía si el candidato no conseguía al menos 15% de los votos) en al menos cincuenta distritos electorales en cada elección general federal, a fin de conservar su condición de partido registrado y los beneficios financieros que ello concede. Desde entonces, los partidos canadienses solo tienen que llevar un candidato en cada elección federal para conservar su condición de partido registrado, pero a fin de tener derecho a subvenciones trimestrales por votación, debe haber captado ya sea un 2% del voto nacional o un 5% del voto en los distritos electorales en que compitió en la elección anterior.

Cuando son impuestas, las normas de compromiso democrático adoptan dos formas básicas. Una es el apoyo a los principios básicos del gobierno democrático, a veces en conjunto con el compromiso por la integridad territorial y/o las estructuras constitucionales del Estado existente. En el incumplimiento de la primera forma se encuentran: la prohibición de los partidos comunistas en algunos estados americanos; la prohibición del Partido Socialista del Reich en Alemania por anticonstitucional; o la sanción a los partidos que aboguen por la revolución u otro uso de violencia. La prohibición de partidos islamistas en Turquía (como el Partido de la Virtud, prohibido en 2001) por ser incompatibles con el gobierno democrático secular también corresponderían a este rótulo²⁵. Un ejemplo basado en lo anterior fue la prohibición del OMO Ilinden Pirin por el Tribunal Constitucional búlgaro (más tarde condenado por la Corte Europea de Derechos Humanos) sobre la base de percepción de demandas separatistas. En algunos casos, se amplía el entendimiento de democracia, de modo que se puedan prohibir partidos por abogar por inclinaciones étnicas o religiosas (o por exclusividad). La otra forma abarca exigencias de que el partido sea “democrático” en sus arreglos internos, aunque a menudo esto queda indeterminado, aparte de la posible exigencia de que los líderes del partido sean electos por los miembros del partido. El supuesto es que el compromiso con los principios democráticos del gobierno llevará inevitablemente a la democracia interna del partido —de modo

²⁴ El primer año es cuando se declaró nulo el umbral de cincuenta distritos electorales y fue rebajado a dos distritos electorales por el juez del tribunal de peticiones (Figuerola contra Canadá [Ministerio de Justicia]), 43 O.R. (3d) 728]; el segundo es el año en que la Corte Suprema de Canadá dictaminó que cualquier umbral mayor a 1 infringía el estatuto canadiense de derechos y libertades (Figuerola contra Canadá [Ministerio de Justicia]), 1 S.C.R. 912 [2003]).

²⁵ Otro ejemplo prominente de la prohibición de un partido separatista es la prohibición en España del partido vasco Batasuna. En este caso, sin embargo, la prohibición se basa en los lazos del partido con la ETA terrorista, más que en su programa secesionista.

que se puede concluir que la falta de democracia interna debe indicar la ausencia de compromiso con los principios democráticos a nivel del sistema. Aunque generalmente este supuesto se considera como obvio, más que estar apoyado por evidencias, no es universalmente aceptado. Giovanni Sartori, por ejemplo, es bastante claro en su aseveración de que “la democracia a gran escala no es la suma de muchas pequeñas democracias” (1965:124). En el próximo apartado se debate más detalladamente este aspecto de la ley de partidos.

Funcionamiento interno de los partidos

Las normativas legales acerca del funcionamiento interno de los partidos tienen una variedad de objetivos o justificaciones. Un propósito, como se acaba de sugerir, es exigir democracia interna partidaria. Otro se puede describir como la conveniencia administrativa. Si al partido se le otorga el derecho legal de controlar el uso de su nombre en la votación, se puede exigir que identifique a un solo funcionario con la autoridad de certificar a los candidatos del partido, aun si las reglas del propio partido le otorgan esa autoridad a un consejo del partido; del mismo modo, la ley puede requerir que el partido tenga un tesorero que certifique sus informes financieros; en ambos casos, sin embargo, aunque la identificación de un solo individuo pueda parecer una conveniencia administrativa, también puede alterar considerablemente el equilibrio de fuerzas dentro del partido, otorgando un control final eficaz sobre las nominaciones o el financiamiento a los individuos, aun si el partido prefiere una mayor difusión de la autoridad. Otras normativas de este tipo pueden incluir la identificación de un domicilio fijo, tanto para el partido como para determinados dirigentes, a quienes se les puede exigir que residan en el país²⁶.

Las normativas destinadas a asegurar la democracia interna, por supuesto, requieren de la elaboración de la definición de democracia. Ya se han mencionado algunos posibles temas de normativa en cuanto a la regularidad organizacional. En forma más directa, la ley podría especificar algunos o todos los contornos organizacionales del partido, incluso, por ejemplo, el número y las funciones de los dirigentes del partido y de los comités o la composición y frecuencia de reunión del congreso nacional (o simplemente requerir que se tenga un congreso nacional). Las normativas pueden requerir (o estimular mediante incentivos selectivos) medios particulares de toma de decisiones del partido. Por ejemplo, el gobierno noruego paga los gastos de viajes y alojamiento de las

²⁶ Mientras esta última exigencia puede tener pocas consecuencias en democracias estables, en países menos seguros se podría usar para deslegitimar a partidos cuyo líder ha sido forzado al exilio. Por ejemplo, el fundador del MQM paquistaní (Muttahida Qaumi Movement), Altaf Hussain, ha estado en exilio autoimpuesto residiendo en Londres desde 1992.

reuniones de selección de candidatas, pero solo si cumplen con las normas de proporcionalidad (Svåsand, 1994: 318). Incluso más, los modos de selección de candidatas en los partidos estadounidenses están dictados esencialmente por el derecho público; en algunos casos, los partidos pueden tener una gama limitada de opciones, pero en la mayoría de los casos tanto el uso de primarias directas como de calificaciones para candidatas y para electores en esas primarias se encuentran normados por leyes de elección estatales²⁷.

También en nombre de la democracia perfeccionada, se puede requerir que los partidos adopten “medidas especiales” para promover la inclusión de mujeres u otros grupos tradicionalmente desfavorecidos. Una forma en que se pueden materializar tales medidas es con la imposición de cuotas de género en las decisiones sobre nominaciones del partido; si bien generalmente son consideradas como parte de la ley electoral más que como parte de la ley de partidos, reprimen la libertad de decisión de un partido y, además, representan la imposición legislativa de lo que en otras circunstancias se podría considerar como la estipulación de las reglas internas de un partido (véase Krook, 2009)²⁸. En particular, en aquellos casos en que las oficinas del partido están prescritas legalmente, también es posible que se impongan cuotas de género. Por ejemplo, la ley de partidos de Indonesia (Ley 2/2008) impone la obligación de que todos los partidos pongan en práctica una cuota de 30% para la elección de mujeres en la estructura partidaria de toma de decisiones. Más común es que los partidos tengan la prohibición legal de discriminar en sus opciones de candidatas o funcionarios del partido por consideraciones de género o raza²⁹.

En la misma línea, se le puede prohibir legalmente a los partidos que discriminen en sus criterios de admisión de miembros. Claramente es ilógico prohibir que los partidos discriminen sobre bases ideológicas, dado que se entiende gene-

²⁷ Las decisiones de la Corte Suprema en décadas pasadas han dado a los partidos un poco más de influencia en estas materias. Por ejemplo, en *Tashjian contra el Partido Republicano de Connecticut* 479 U.S. 208 (1986), el Tribunal dictaminó que un estado no podía obligar a un partido a usar una primaria cerrada (donde sólo podían votar “los miembros” registrados) si quería permitir que los independientes participaran en su proceso de selección de candidatas. En forma más general, por supuesto, se debe recordar que las leyes que limitan a los partidos fueron redactadas por legislaturas estatales conformadas por miembros del partido.

²⁸ A pesar de ser avanzado como un medio de perfeccionamiento de la democracia, las cuotas de género pueden ser vistas como antidemocráticas en el sentido de que reprimen la libertad del *demos*, en este caso de los miembros del partido, de elegir a los candidatas que ellos quieren. En reconocimiento de aquello, la ley mexicana, por ejemplo, exige a los partidos de la cuota de género si es que elige a sus candidatas a través de primarias internas (Htun y Piscopop, 2010:7).

²⁹ Por ejemplo, en 2010 la Corte Suprema de Países Bajos dictaminó que el estado estaba obligado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas de 1979 a tomar medidas eficaces para obligar al Partido Político Reformado (SGP — *Staatkundig Gereformeerde Partij*) de aceptar mujeres como candidatas, sin imponer ninguna cuota numérica. (Véase Ten Napel, 2011). Más recientemente, el gabinete holandés ha decidido no tomar ninguna acción, a la espera de la apelación del SGP ante la Corte Europea de Derechos Humanos.

ralmente que los partidos son asociaciones de personas (políticos o ciudadanos comunes y corrientes) que comparten una perspectiva política u objetivos comunes³⁰, pero en varios países existen prohibiciones de discriminación por género u origen étnico³¹. En particular en cuanto a origen étnico, la prohibición puede ser en contra de la discriminación negativa (exclusión del ingreso a un partido) o en contra de la discriminación positiva (formación de un partido étnico).

La ley también puede especificar otras condiciones que se relacionen con el ingreso al partido. Por ejemplo, el artículo 29 de la Constitución griega limita el ingreso pleno al partido de ciudadanos que tienen derecho a votar y requiere que los partidos tengan secciones juveniles para aquellos que todavía no han alcanzado la edad exigida para votar; el artículo 51(2) de la Constitución portuguesa prohíbe pertenecer a más de un partido; las constituciones de Ucrania (artículo 36) y de Estonia (§ 48) limitan la militancia partidaria a los ciudadanos³², mientras que el mismo artículo de la constitución de Ucrania prohíbe que los partidos adopten sus propias restricciones de ingreso al partido (“Las restricciones de pertenencia a los partidos políticos son establecidas exclusivamente por esta Constitución y por las leyes de Ucrania”).

Selección de candidatos y elecciones primarias

En la mayoría de las acepciones de democracia moderna, la característica distintiva de un partido político —lo que separa a un partido de todas las otras formas de organización política— es que presenta candidatos en elecciones. Hay una enorme variedad en los métodos por los cuales los partidos eligen a sus candidatos y, en los sistemas de lista, también en los métodos por los cuales los candidatos elegidos son clasificados en la lista del partido. Al considerar solo la pregunta de quién toma la opción (el “selectorado” o seleccionadores), Hazan y Rahat (2010) citan ejemplos que abarcan desde la elección de todos los candidatos por parte de un solo líder, en solitario o en consulta con algunos consejeros (por ejemplo, Degel HaTorah o Kadima en Israel; Forza Italia en Italia; el Frente Nacional en Francia), hasta casos en los cuales votantes que no son miembros

³⁰ Para seguir con el ejemplo anterior de Estados Unidos, en Vermont la ley prohíbe expresamente las pruebas de lealtad al partido o de compatibilidad ideológica para la admisión en un comité electoral de la ciudad. La ley sí limita, sin embargo, a cada votante a la participación en el comité de un solo partido. Obviamente, la verificación de que solo los votantes de un partido participan en el comité de ciudad es imposible en el contexto de una votación secreta.

³¹ Aunque hasta 2006 el SGP holandés excluía el ingreso de mujeres.

³² Estas disposiciones son polémicas tanto en términos de la cuestión general de los derechos políticos de los residentes no ciudadanos (sobre todo rusos étnicos) y en particular en el caso estonio en cuanto a los ciudadanos no estonios de la Unión Europea, que conforme a los tratados tienen derecho a votar en todas las elecciones estonias, excepto en las presidenciales y del parlamento.

de un partido pueden seleccionar a los candidatos del mismo (por ejemplo, el Partido Nacional en Taiwán; los socialdemócratas, el Partido Progresista y el Partido de la Independencia en Islandia; el Partido de la Revolución Democrática en México; y, por supuesto, los partidos de Estados Unidos en primarias estatales “abiertas” o “generales”).

En la mayor parte de estos casos, la opción del “selectorado” fue tomada por el partido, aunque la variedad de opciones disponibles pueda estar limitada por ley. En muchos casos, se puede requerir alguna forma de decisión o participación de los miembros o de los delegados elegidos por los miembros. Como se ilustra a continuación, se puede prescribir la mezcla demográfica de listas aceptables. Se pueden exigir algunos aspectos de los procedimientos de nominación (por ejemplo, el artículo 17 de la ley de partidos alemana exige que las decisiones sobre nominación se hagan por votación secreta) o se pueden promover mediante incentivos financieros (véase el ejemplo noruego en la sección anterior).

Aunque también hay movimientos en el sentido contrario, la tendencia en muchos sistemas ha sido aumentar el alcance de los selectores de los partidos, en los que muchos adoptan procedimientos identificados como “primarias”. De hecho, este término abarca una variedad de opciones. La primera pregunta es si las llamadas primarias son elecciones públicas, manejadas por funcionarios públicos de acuerdo con el derecho público, como en Estados Unidos o como desde 2009 en Argentina, o si son elecciones internas del partido, manejadas por sus funcionarios según reglas establecidas por cada colectividad para su propio uso (por ejemplo, la elección de Walter Veltroni por los demócratas italianos en 2007). La segunda pregunta concierne a la elegibilidad para votar en una primaria. En las primarias operadas por partidos, la expectativa normal sería que solo los miembros del partido puedan participar, pero un creciente número de partidos permite que también participen sus partidarios (a veces definidos por la realización de una pequeña contribución en la forma de una cuota por votar —lo que en elecciones públicas se podría denominar “impuesto al sufragio”). En primarias operadas por el Estado, es posible que a cualquier votante se le permita participar (en el caso de Argentina, se exige), ya sea después de declarar públicamente lo que se puede identificar oficialmente como la preferencia del partido, pero de hecho es solo una declaración de una preferencia de voto en la primaria de aquel partido, o sin realizar ninguna identificación pública con un partido en particular. Si bien esta última posibilidad debilita seriamente la idea de una primaria como un modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos y, en ese sentido, también socava la idea de que las elecciones son competencias entre partidos, esto puede llegar aún más lejos en el caso de las llamadas primarias generales (en que los votantes pueden seleccionar a diferentes candidatos de diferentes partidos para diferentes cargos), o de primarias con dos mayorías (en que todos los aspirantes de todos los partidos van juntos en una

lista en la votación primaria a dos aspirantes, sin considerar el partido, y con la mayoría de los votos que compiten en la elección general)³³. Es posible que los partidos amplíen el derecho a voto en sus primarias a individuos que no serían elegibles para votar en la elección final, por ejemplo, porque son demasiado jóvenes, mientras que por otra parte restrinjan el derecho a participar a un subconjunto de miembros, quizás requiriendo un período de espera en el cual se paguen las cuotas del partido o se efectúen trabajos partidarios³⁴. Una tercera interrogante es en qué medida los resultados de una primaria son vinculantes para la organización del partido. Mientras la expectativa normal sería que la primaria fuese vinculante, en Dinamarca desde 1970 hasta principios de siglo, el partido central podría vetar o cambiar las decisiones tomadas por los miembros del partido, mientras que en Finlandia la ley permite que el partido central cambie hasta un cuarto de los candidatos seleccionados por los miembros (Hazan y Rahat, 2010: 42). Una cuarta pregunta, que refleja una oportunidad para que el liderazgo del partido central conserve un control eficaz incluso después de introducir primarias, se refiere a la elegibilidad para optar a ser candidato en una primaria en primer lugar; si el liderazgo del partido central retiene un poder de veto en esta etapa, puede que marque una diferencia relativamente pequeña el hecho de que la primaria sea la opción final —y, en efecto, puede que ayude al liderazgo del partido al traspasar a un electorado relativamente anónimo la responsabilidad de negar una nominación.

La evaluación de primarias puede ocurrir en al menos dos dimensiones. Aunque parezca natural suponer que las primarias empoderan a la base del partido a costa de su liderazgo (generalmente se identifican como instrumentos de la “democracia interna del partido”), como lo sugiere el último punto del párrafo precedente, puede que no sea el caso. Katz y Mair (1995) sugieren que el uso de votos directos de los miembros, sea para la selección de candidatos o líderes, o bien para la determinación de políticas, realmente puede ser un medio para que el mando central aumente su control al dificultar la coordinación entre el nivel medio de los activistas del partido (por ejemplo, sustituyendo las reuniones del partido por votaciones postales) y luego inundar la votación con “partidarios” con mayor probabilidad de diferir frente al juicio del liderazgo del partido.

³³ Obviamente, la primaria con dos mayorías solo se puede aplicar a competencias con un solo integrante, como los miembros de la Cámara de Representantes o el Presidente en Estados Unidos. La distinción entre una primaria con dos mayorías y la primera vuelta de una elección mayoritaria en dos rondas, estriba en que hay una segunda vuelta (elecciones generales), aun si gana uno de los candidatos con mayoría absoluta en la “primaria”.

³⁴ Aunque los partidos canadienses no requieran un período de espera, su experiencia indica el porqué se podría desear tal exigencia. El ingreso a los partidos canadienses se eleva regularmente justo antes de las votaciones de selección de candidatos o líderes y luego desciende justo después de la votación. Generalmente denominados “miembros inmediatos” en Canadá, Joe Clark en su postulación al liderazgo del Partido Conservador Progresista se refirió a esa gente entre los partidarios de su opositor como los “turistas” (Steward y Carty, 2002).

La segunda dimensión relaciona la justificación aparente de las elecciones primarias (la selección de los “mejores” candidatos) con los criterios que se podría esperar que usen los votantes primarios al sufragar. La expectativa convencional en los electores, conformados por los líderes del partido, era que su máxima prioridad fuera seleccionar a “ganadores”, es decir, candidatos que realzarían el atractivo del partido en elecciones generales. Con primarias, y especialmente en primarias con votaciones secretas, es probable que cada votante elija a los candidatos que le gustaría ver electos, más que a aquellos con la mejor posibilidad de ser realmente elegidos. En sistemas multipartidistas en que la atracción por las primarias de cada partido es su propia clientela circunscrita o *classe gardée*, esto puede ser una distinción sin diferencia significativa, pero en los sistemas bipartidistas (o con dos bloques) puede impedir la clase de convergencia hacia un votante moderado y mediano, posición que a menudo se presenta como una de las ventajas de dichos sistemas (véase, por ejemplo, Downs, 1957), en lugar de dejar a cada bloque en manos de extremistas intransigentes³⁵. Las primarias también pueden dificultar que múltiples partidos cooperen cual un solo bloque en la asignación de los distritos o las posiciones en las listas de un modo mutuamente aceptable.

Incluso sin preocuparse de la captura por parte de extremistas, el uso de primarias, como una forma de competencia intrapartidaria similar a los sistemas de representación proporcional con lista abierta, encierra el peligro de socavar la coherencia partidaria al, por una parte, forzar a los aspirantes del mismo partido a competir entre ellos y así distinguirse de otros aspirantes (o funcionarios en ejercicio) del mismo partido y, por otra parte, darles una base para un mandato personal que es independiente del partido (véase, por ejemplo, Katz 1980; Ranney, 1962). A un miembro del parlamento que depende de partidarios locales para ser nuevamente nominado le puede parecer difícil disentir de la posición nacional de su partido en cualquier cuestión con la cual discreparían aquellos partidarios locales (es decir, serían la minoría intrapartidaria).

Las primarias también pueden interactuar negativamente con las normativas diseñadas para fomentar la diversidad. Las exigencias de las cuotas se determinan según una norma basada en el *outcome*, mientras que las primarias se determinan con una norma basada en el *input*. En particular, las primarias se justifican sobre la base de que los miembros del partido (o un “selectorado” aún más amplio) deberían tener a los candidatos que quieran, mientras que las cuotas generalmente se justifican por la postura de que sin “medidas especiales”, aquellos selectores no elegirán candidatos(as) de grupos históricamente desfavorecidos (como las mujeres). Un camino para cuadrar este círculo de procesos de selección de múltiples candidatos sería usar primarias separadas para

³⁵ Por ejemplo, el Partido Republicano de Estados Unidos, aparentemente en control de sus activistas del Tea Party.

seleccionar a candidatos y a candidatas —como se hace en la selección de delegados a la convención de nominación presidencial del Partido Demócrata estadounidense; esto claramente no es posible cuando solo se debe elegir un candidato. En México, por otra parte, un partido se exige de cumplir con la cuota de género si selecciona a sus candidatos por primarias (elección directa) —lo que ha contribuido a un mayor uso de primarias—, aunque no está claro que todas estas satisfagan normas generalmente aceptadas de equidad (Baldez, 2004).

Para retomar las preguntas planteadas sobre la democracia, la base teórica subyacente para las leyes partidarias es el modelo del “partido de masas” (Duvrger, 1954), conectado con algo parecido al modelo de la “democracia socialista” de Beer (1969). Los partidos se definen como organizaciones de ciudadanos que identifican sus propios intereses y los medios por los cuales se deberían conseguir a través de procesos intrapartidarios, con los políticos actuando como sus agentes (en la medida que resulte práctico —en sí mismo un tema abierto al debate— como sus delegados instruidos). Lo anterior implica privilegiar la articulación de intereses por sobre la agregación de los mismos.

Hay, sin embargo, tres calificaciones necesarias. En primer lugar, es difícil conciliar la idea consistente en que la política implica conflictos de intereses que se insertan en la estructura social (una de las premisas subyacentes en el modelo del partido de masas) con la idea conforme a la cual los partidos deben ser demográficamente representativos. En segundo lugar, el modelo de representación delegada en el modelo de partido de masas es incompatible con la negación de la legitimidad de un mandato imperativo y, aún así, la negación a veces está explícita en las constituciones (por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución de la Quinta República Francesa) y en cualquier caso suele ser mantenida por la misma gente que defiende la importancia de la democracia interna del partido. En tercer lugar, a pesar de que el modelo del partido de masas está profundamente arraigado en una concepción de la sociedad basado en clivajes —si hay un solo interés común es únicamente porque se ha supuesto la ilegitimidad de algunos intereses de opiniones (los intereses de la burguesía en el caso de los partidos socialistas o las opiniones de los no cristianos en el caso de los partidos cristianos); aparte de esto, se aprecia que la sociedad se va a dividir en grupos con intereses contrarios—, los defensores de estas normativas por lo general hablan en términos de un interés nacional unitario factible de divorciarse de los intereses partidistas.

3. Ley de partidos y financiamiento partidario

Tanto las más antiguas normativas de partidos como las más detalladas se refieren al financiamiento político. En muchos casos (por ejemplo, el Reino Unido), estas leyes preceden al reconocimiento legal de los partidos políticos y se refie-

ren además a los candidatos y a sus partidarios como individuos. En efecto, el reconocimiento de que era inútil normar las donaciones a los candidatos y el gasto en nombre de los candidatos (“vote por Jones”), dejando las donaciones y los gastos por y para los partidos (“vote conservador”) sin regular, fue un estímulo importante para el reconocimiento oficial de los partidos en el Reino Unido.

Aportes y límites al gasto

En términos amplios, la regulación del financiamiento partidario se puede entender como un intento de limitar la posibilidad de dos males. Por una parte, al limitar la cantidad que los partidos o los candidatos pueden aceptar de un donante individual o de ciertas categorías de donantes (en este caso, el “límite” a menudo es cero), las normativas pueden aspirar a impedir que los ricos “compre” influencias indebidas de los funcionarios públicos. Por otra parte, al limitar la cantidad agregada que se puede gastar en apoyo (u oposición) a candidatos o partidos en particular, las normativas pueden aspirar a impedir que los partidos con mejores recursos “compre” una elección. Al mismo tiempo, se debe reconocer que estas dos limitaciones —para donaciones y gastos— representan limitaciones de la acción política que pueden ser percibidas como en conflicto o que necesitan estar en equilibrio con los derechos democráticos básicos de la libre expresión.

Este conflicto adquiere forma en el contraste que se da entre el modelo normativo “libertario” y el modelo “igualitario” (véase Manfredi y Rush, 2008; Feasby, 1999, 2003; MacIvor, 2004). En el modelo libertario domina la libertad de expresión individual; de ahí que las restricciones en los aportes o los gastos sean ilegítimas³⁶. En el modelo igualitario, el valor dominante es la “igualdad de condiciones” o, al menos, la protección ante un desequilibrio tal en el gasto que una visión logre ahogar a las demás³⁷. Una forma aún más general de abordar esta

³⁶ La visión libertaria se ilustra en el dictamen de la Corte Suprema de Estados Unidos en *Buckley contra Valeo*, 424 U.S. 1 [1976], respecto de “gastos independientes” (aquellos realizados en apoyo u oposición a un candidato, pero sin la connivencia del candidato). En *Buckley* (p. 48), el tribunal dictaminó que “la defensa de la elección o la derrota de los candidatos a un cargo federal no tienen menos derechos a protección en virtud de la Primera Enmienda que el debate sobre políticas o la defensa de la aprobación o el rechazo de la legislación” y, así, no podían ser restringidos sin contravenir de manera inadmisiblemente los derechos que confiere la Primera Enmienda a terceros. En decisiones más recientes de la Corte, como en *Citizens United contra la Comisión Federal de Elecciones*, 558 U.S. 08-205 (2010), se ha puesto el financiamiento corporativo de las transmisiones políticas independientes más allá de la restricción.

³⁷ “[E]l Estado puede restringir las voces que dominan el discurso político para que los demás puedan ser oídos también. En Canadá, la normativa electoral se ha concentrado en lo segundo normando los gastos electorales mediante amplias disposiciones sobre financiamiento electoral. Estas disposiciones procuran crear un campo de juego nivelado para aquellos que desean participar en el discurso electoral. Esto, a su vez, permite que los votantes estén mejor informados; ninguna voz es apabullada por las otras” (*Harper contra Canadá*, párrafo 62).

interrogante es preguntar sobre la prioridad relativa de la obligación del gobierno de proteger al débil del fuerte (igualitario), en contraste con la importancia de proteger a todos del gobierno (libertario). En Estados Unidos, darle prioridad a limitar al gobierno mediante la “fetichización” de la Primera Enmienda ha sometido las limitaciones gubernamentales del discurso (o del uso del dinero como un sustituto del discurso) al más estricto de los “escrutinios estrictos”, convirtiéndolo en un ejemplo destacado del modelo libertario. En Canadá, por otra parte, las disposiciones de la sección 1 del Estatuto Canadiense de Derechos y Libertades permiten que aquellos derechos se “sometan [...] a los límites razonables prescritos por la ley que se puedan justificar de manera demostrable en una sociedad libre y democrática”. Canadá es un ejemplo destacado del modelo igualitario.

Un grupo obvio de normas sobre financiamiento son las que limitan las categorías de individuos o de entidades autorizadas para efectuar gastos y aportes políticos, y las que limitan los partidos o candidatos que pueden aceptar contribuciones, y, en fin, las que limitan el monto de los aportes autorizados, cualquiera sea la fuente de estos. En cuanto a las fuentes aceptables, una de las limitaciones más frecuentes es impedir el aporte extranjero. El peligro de captura por parte de intereses extranjeros se encuentra bien documentado en el pasado y solo aumenta por el poder económico de las corporaciones multinacionales. Por otra parte, la naturaleza multinacional de estas corporaciones puede dificultar la distinción entre extranjero y nacional (¿una filial de capitales extranjeros, pero constituida de acuerdo a la legislación doméstica, es extranjera o nacional?). Además, los derechos políticos nacionales de los ciudadanos residentes en el extranjero o de los extranjeros residentes en el país pueden correr riesgo debido a las prohibiciones generales impuestas a las fuentes extranjeras, como la legalidad del apoyo a la formación de partidos brindado por organizaciones internacionales de “promoción de la democracia”, tales como IDEA International o UNDEF. Una segunda fuente de contribuciones y gastos comúnmente prohibida está constituida por los grandes contratistas del gobierno. Aquí el peligro radica en la realidad o el aspecto “de contratos a cambio de contribuciones” —tanto si el intercambio se caracteriza de mejor forma como un soborno por parte del donante o una extorsión por parte del receptor. En estrecha relación con este punto se encuentra la prohibición a las contribuciones entregadas por entidades que son objeto especial de la normativa gubernamental (por ejemplo, los bancos), por temor a que el contenido de las normativas se vea demasiado influido por el deseo de los partidos gobernantes de recompensar o asegurar las contribuciones financieras de aquellos que son objetivo de la normativa. Incluso a nivel más general, todos los sindicatos y/o corporaciones pueden ser excluidos de las contribuciones políticas. En el extremo, los donantes aceptables se podrían limitar a personas naturales que sean tanto residentes como ciudadanos de la jurisdicción en cuestión. Además, por supuesto, incluso si en principio se

permiten las contribuciones de una entidad, se puede limitar la cantidad permitida de aquella entidad, sea por receptor o en conjunto.

Otra categoría de donante que se puede restringir o excluir totalmente es “anónima” (que puede tener el efecto adicional de limitar la admisibilidad de las donaciones en efectivo). Por una parte, si se permiten las donaciones anónimas, puede ser imposible hacer cumplir cualquier otra restricción. En particular, como la fuente de una donación públicamente anónima puede ser muy conocida por el receptor, el anonimato puede simplemente abrir la puerta a una influencia impropia. Por otra parte, algunos potenciales donantes se pueden desalentar con esta forma de participación política por miedo a la venganza si se dan a conocer públicamente sus contribuciones. Las prohibiciones absolutas a las donaciones anónimas también excluirían dispositivos de recaudación de fondos como “pasar el sombrero” en un discurso o en un evento social de partido/campaña. Una concesión frecuente consiste en permitir donaciones anónimas en efectivo, pero por montos muy bajos.

Si las contribuciones son limitadas, entonces es necesario definir qué se considera contribución. Los cheques o los recibos de dinero en efectivo por lo general no son problemáticos, pero otras formas de apoyo pueden ser más complicadas. Algunos de los inconvenientes en cuestión y un posible conjunto de soluciones se pueden ilustrar observando la normativa canadiense. Una interrogante concierne a si el trabajo de voluntariado cuenta como contribución. La respuesta canadiense es no, con dos excepciones: la provisión de servicios por los que una persona independiente normalmente cobraría y el trabajo provisto durante las horas en que se le está pagando a la persona (o un trabajo por el que algún tercero le paga a la persona), los que sí cuentan como contribuciones. Una segunda pregunta se refiere a la provisión de bienes o servicios por menos que su valor comercial. Aunque generalmente se consideran como contribuciones, el problema radica en definir el “valor comercial”. En el caso canadiense, es la cantidad más baja cobrada al momento de ser proporcionado con la misma clase y calidad de propiedad o de servicio o por el mismo uso de propiedad o de dinero. Un tercer grupo de preguntas tiene que ver con si el gasto se debe considerar o no político o relacionado con una campaña. Por ejemplo, ¿es contribución de campaña el auspicio de un compromiso de charla por parte de un funcionario político en ejercicio que busca la (re)elección? Aquí la respuesta canadiense es en gran medida un asunto de juicio en cuanto a la intención —¿el acontecimiento se usó o se puede percibir razonablemente que se usó para promocionar a un partido o un candidato?³⁸ Una cuarta pregunta concierne a la posibilidad de préstamos, dado que un préstamo sin garantía que no se paga se

³⁸ <http://www.elections.ca/content.aspx?section=fin&dir=faq&document=index&lang=e>

puede convertir en efecto en una contribución prohibida. Finalmente, está la pregunta sobre el *timing*. Obviamente, la proximidad de una elección aumenta la probabilidad o la percepción de que un gasto pretenda influir en el resultado particular y, por lo tanto, está condicionado a una limitación; por ejemplo, el privilegio de franqueo del Congreso de Estados Unidos (cuya intención era permitir que los congresistas se comunicaran con sus electores) se suspende durante los noventa días previos a cualquier elección en que un miembro de la Cámara de Representantes (sesenta días para los senadores) sea candidato (39 U.S.C. § 3210, secciones (a)(6)(a)). En algunos casos, el régimen normativo completo se puede confinar a un período formal de elecciones —lo cual abre la posibilidad de una evasión mediante la solicitud de donaciones o el pago por adelantado de gastos fuera del período regulado.

Como ilustra el párrafo precedente, las normativas acerca del financiamiento partidario se pueden volver muy complejas y técnicas. Un peligro radica en que esa misma complejidad y el miedo de ser atrapado en una infracción técnica desalienten la participación en primer lugar. Esto es un problema particularmente para los donantes y los partidos pequeños —los donantes y los partidos grandes pueden amortizar el costo de una asesoría profesional con una base amplia. Un modo de minimizar este peligro es eximiendo de la normativa a las contribuciones o gastos pequeños. Por ejemplo, las reglas canadienses en cuanto a contribuciones en especie o con rebajas contienen una excepción —se juzga que el valor comercial de una propiedad o un servicio es nulo si lo proporciona una persona que no esté en ese rubro de propiedades o servicios, y la cantidad cobrada es de \$200 o menos. Por otra parte, es importante protegerse de la posibilidad de que una contribución grande se desagregue en lo que parecen ser varios pequeños aportes, como un medio para evitar la regulación.

Implícito en todo esto está la pregunta más general de si las regulaciones sobre financiamiento aplican solo a campañas electorales o a todas las actividades del partido. En cuanto a las campañas electorales, la interrogante adicional es si tanto los candidatos como los partidos están normados y, si lo están, si se regulan y se consideran responsables como una sola unidad o por separado. En cuanto a las actividades del partido, la pregunta es si la normativa solo se aplica a las actividades dirigidas externamente (por ejemplo, propaganda entre elecciones) o también a las funciones internas. Para volver al caso canadiense, por ejemplo, los aportes a los candidatos en contiendas por el liderazgo federal del partido forman parte del régimen normativo.

Se puede perder gran parte del efecto producido por la regulación del financiamiento hacia los partidos y los candidatos si tampoco se controla el gasto de terceros. Incluso si las posiciones financieras de los contendores formales son relativamente equivalentes, sigue existiendo la posibilidad de que uno ahogue a todos los demás si sus partidarios externos pueden gastar sin límites. En Estados

Unidos, no se pueden restringir los “gastos independientes” —aquellos que abogan por la elección o el fracaso de un candidato identificable, pero no se hacen en cooperación, consulta ni concertación con o por sugerencia del candidato, del comité del candidato o de su partido político— según la actual interpretación de la Primera Enmienda³⁹. La jurisprudencia europea (por ejemplo, *Bowman contra Reino Unido* [CEDH 141/1996/762/959] 19 de febrero de 1998) permite que el gasto de terceros sea limitado, pero no al punto de silenciarlos totalmente. En *Harper contra Canadá* (1 S.C.R. 827 [2004]), la Corte Suprema de Canadá fijó un límite nacional de \$150.000 en publicidad electoral de terceros, de los cuales no más que \$3.000 se pueden gastar en un distrito electoral determinado (por estar ajustado a la inflación), así como exigencias de registros e informes de terceros; si los límites mínimos serán permisibles en Canadá aún no está resuelto.

En particular, una vez que surge el cuestionamiento sobre los gastos de terceros, se debe abordar la pregunta fundamental del control regulatorio. En el contexto de los gastos de campaña, es posible exigir que cada candidato, partido político o tercero designe a un agente encargado de recibir contribuciones y autorizar gastos, *y luego prohibir todos los gastos electorales no autorizados por tal agente*. Si esto en efecto excluye el gasto no autorizado por un candidato o un partido, entonces en la medida en que la capacidad de gasto se equipara a la libertad de expresión⁴⁰, representa una infracción significativa a los derechos democráticos que solo se podría justificar en circunstancias extremas⁴¹. Sin embargo, si es relativamente fácil que un aspirante a gastar sea autorizado a hacerlo como tercero registrado, entonces en la medida en que los límites al gasto de terceros aún permitan un discurso eficaz, puede constituir un modo razonable de controlar la influencia del dinero (u otros recursos materiales).

Según sea la estructura de los partidos, sobre la base de sus propias constituciones o de la legislación, y de la relación legalmente asumida entre los partidos y sus candidatos, la normativa sobre financiamiento partidario también puede abordar al sujeto de las transferencias dentro de un solo partido. En Estados Unidos, por ejemplo, puesto que las elecciones se consideran competencias en-

³⁹ Del mismo modo, el gasto personal de un candidato(a) en su propia elección tampoco puede ser restringido, aunque se puede inducir a los candidatos a que limiten sus propios gastos —o el gasto de sus campañas en conjunto— mediante la oferta de una subvención pública a aquellos que adhieran a límites voluntarios.

⁴⁰ El grado en que esta ecuación es válida, por supuesto, es polémico. En el caso de Estados Unidos que cerró este debate, la Corte Suprema equiparó el gasto con la expresión y, por tanto, lo puso más allá de las limitaciones, pero dictaminó que los aportes no eran expresión en el mismo modo y, por tanto, se podrían limitar (*Buckley contra Valeo* [1976] 424 U.S. 1).

⁴¹ Por ejemplo, la exigencia de Quebec de que todos los gastos en una campaña de referéndum se asocien con uno de los dos comités de campaña oficiales (uno a favor y el otro en contra del tema) fue revocada porque de hecho prohibía que los defensores de la abstención hicieran campaña (*Libman contra Quebec* [Ministerio de Justicia] 3 S.C.R. 569).

tre candidatos que resultan ser los nominados por los partidos, más que como competencias entre partidos representados por candidatos, las sumas de dinero que gastan los partidos para promover la elección de los candidatos convocados se consideran como aportes a las campañas de esos candidatos y están regidas por la normativa, no así los gastos genéricos realizados en nombre de los candidatos del partido (el ejemplo clásico es el comercial de 1980 “Vote republicano para un cambio”); las transferencias “entre los comités políticos que son comités nacionales, estatales, distritales o locales (incluyendo a cualquier comité subordinado a estos) del mismo partido político” no tienen limitaciones (2 U.S.C. § 441a(a)(4)). En Canadá, por otra parte, no solo se permiten las transferencias sin límites entre un partido nacional y sus asociaciones distritales, sino que también hacia y desde aquellas organizaciones y los candidatos de ese partido.

Un conjunto final de normativas de financiamiento se refiere a la información: ¿qué deben informar los partidos o los candidatos, con qué nivel de detalle, con qué frecuencia? ¿Y esos informes están disponibles para divulgación pública, cuándo y con qué procedimientos de verificación o auditoría? En cuanto al nivel de detalle, el problema radica en encontrar el equilibrio apropiado entre permitir que se oculte información relevante en medio de categorías demasiado amplias y permitir que quede sepultada bajo montañas de detalles irrelevantes⁴². Un segundo equilibrio yace entre el objetivo de la transparencia —en particular referida a la potencial influencia de los grandes donantes— y los derechos a la privacidad de los donantes: abordar por una parte la pregunta filosófica de si las donaciones a los partidos o los candidatos se deberían considerar como actos públicos en los que el donante se debería identificar públicamente y, por otra parte, el peligro práctico de las represalias en contra de aquellos que apoyan el lado “equivocado”. La publicación (y una auditoría confiable) de las publicaciones financieras cumple dos objetivos. Uno es facilitar el cumplimiento y la fiscalización de las regulaciones de financiamiento. Esto requiere de auditorías confiables que, considerando tanto el gasto como el tiempo, se efectúen razonablemente solo al final de un ciclo electoral o ejercicio fiscal, en particular a posibles irregularidades en las finanzas electorales, lo cual despierta la interrogante adicional de qué se debe hacer si las irregularidades solo se descubren después de la elección. En efecto, una razón para concentrar legalmente las autoridades financieras en manos de un solo funcionario del partido es el reconocimiento de que no se puede enviar a la cárcel a un partido por violar la ley, mientras que sí se puede hacer tal con un tesorero del partido y que la anulación de una elección

⁴² Por ejemplo, se dio a conocer que con anterioridad a que todo fuera computarizado y estuviera disponible en línea, el Partido Republicano de Estados Unidos intentó evadir la exigencia conforme a la cual las donaciones y los gastos de más de US\$ 200 se informarían individualmente detallando cada donación y gasto, con la teoría de que sería imposible procesar tanta información a tiempo, lo que podría ser embarazoso para el partido.

puede ser una cura peor que la enfermedad. El otro objetivo de los informes financieros consiste en informar a los votantes, de modo que aunque no se pueda eliminar la influencia del dinero, al menos sepan de antemano quién tiene obligaciones con quién. Los informes que solo se publican semanas o meses después de una elección claramente no sirven a este objetivo tan bien como aquellos que se hacen públicos antes de una votación; el resultado puede ser la exigencia de una publicación anticipada de informes no auditados o provisionales. Por otra parte, la publicación de informes financieros acerca de las actividades regulares del partido (generalmente exigidas como parte del proceso de apoyo público a dichas actividades) también se puede ver como un empoderamiento a las bases de las organizaciones partidarias, dándoles información necesaria si los líderes del partido deben rendir cuentas, y mientras este objetivo requiera de una publicación periódica, no son la misma clase de puntuaciones electorales.

Subsidios públicos o subvenciones

La política democrática moderna es costosa. Entre la creciente importancia de los servicios profesionales (consultores de medios, encuestadores, etc.) en reemplazo del trabajo voluntario de los miembros (véase, por ejemplo, Panebianco 1988) y el declive casi universal en las inscripciones en los partidos (Van Biezen et al., en prensa), el ideal de un partido como una entidad autosuficiente apoyada por modestas aunque numerosas contribuciones de base de sus miembros es claramente una reliquia del pasado, si es que alguna vez existió algo así. El miedo a que la incapacidad o la falta de voluntad de los miembros por satisfacer el apetito insaciable de fondos que tienen los partidos socaven la democracia es lo que subyace en las restricciones legales de los partidos respecto de las cantidades que se pueden gastar y de las cantidades que pueden aportar los individuos.

Un enfoque alternativo o complementario, ante el mismo problema, consiste en limitar la dependencia partidaria respecto del apoyo privado mediante la entrega de apoyo público como una alternativa. El peligro, y la base del argumento según el cual las subvenciones estatales, más que apoyarla, debilitan la democracia, consiste en que al liberar a los partidos de la dependencia excesiva de los grandes donantes, tales subvenciones también liberarían a los partidos de la dependencia de sus propias bases sociales y así reducirían su conexión y la receptividad de las personas a quienes deben responder los partidos democráticos (Koole, 1994b)⁴³. Un modo de mitigar este peligro es limitar la proporción de

⁴³ El efecto conjunto de la necesidad del partido en cargos públicos de tener más recursos que miembros puede y va a crear un deseo de mayor libertad de adoptar acciones que sean desagradables para el partido, en lo que Katz y Mair (1995) identifican en las grandes subvenciones estatales como un indicador del modelo de partido cartel.

fondos de un partido que pueden provenir del erario público; en Alemania, por ejemplo, “el total de las subvenciones estatales a un partido no pueden exceder la suma de contribuciones privadas” (Van Biezen, 2003: 50). Las subvenciones públicas también se justifican a causa de que los partidos proporcionan servicios públicos. Hace mucho tiempo que se ha reconocido esto en la provisión de respaldo a las actividades de los partidos del parlamento, sobre la base de que apoyan el trabajo legislativo público de los miembros del parlamento, más que el trabajo partidista, aunque en realidad esto a menudo sea una distinción sin diferencias, no obstante las normativas que pretenden separar los dos tipos de actividad⁴⁴. El apoyo otorgado a los candidatos o a las organizaciones partidistas extraparlamentarias es de origen más reciente, pero se está convirtiendo rápidamente en una norma casi universal.

El apoyo público puede adoptar varias formas. Quizás la más antigua sea la provisión de bienes o servicios de manera gratuita o con rebajas, como el uso de letreros públicos para la publicidad o de edificios públicos para las reuniones políticas. Sin embargo, la forma más significativa de servicio gratuito en la era contemporánea es el libre acceso a los medios de comunicación. Esto es más común en cuanto a los medios de transmisión estatales, aunque en principio se podría requerir que cualquier medio que pida una licencia proporcione una cantidad determinada de tiempo al aire, gratuito para partidos o candidatos. Alternativas más débiles serían la exigencia de que los medios con licencia cedan tiempo al aire con tarifas reducidas (por ejemplo, la exigencia en Estados Unidos de que se venda a los candidatos tiempo al aire a un precio menor que el que se cobra a otros clientes durante un espacio similar⁴⁵), o la exigencia de imparcialidad (por ejemplo, la regla en Estados Unidos conforme a la cual si un medio permite que un candidato use sus instalaciones, también debe permitir que todos los otros candidatos puedan usar la misma oficina en sus instalaciones en similares condiciones).

Una segunda forma posible de apoyo es el gasto fiscal. Al conceder un crédito o una deducción fiscal por las contribuciones políticas, el Estado reduce el costo marginal en que incurre el donante en tales contribuciones y así las fomenta.

⁴⁴ En principio, los fondos proporcionados a los miembros del parlamento como miembros individuales de la legislatura se podrían entender como un apoyo (por ejemplo, viajes o servicios de secretariado) para la ejecución de sus deberes públicos, sin ninguna implicancia política partidista, aunque al ser percibido como quien “hace un buen trabajo” (o solo ser percibido) es un recurso potente para la reelección, puede ser difícil de mantener esta distinción. Sin embargo, cuando se proveen fondos a los partidos del parlamento como grupos, se hace aún más difícil de mantener la distinción entre la actividad oficial y la actividad partidista.

⁴⁵ Es posible que la idea se concrete con menores exigencias, porque los anunciantes comerciales a menudo se conforman con un horario “móvil” (el medio puede determinar el día o la hora puntual en que se transmitirá el anuncio), mientras que las exigencias de las campañas políticas generalmente requieren la opción más costosa del horario programado.

Una tercera forma de apoyo es la provisión directa del dinero. En términos generales, esto puede adoptar tres formas (o una combinación de ellas). Las más obvias son las subvenciones directas asignadas según alguna fórmula (véase abajo); el financiamiento público de campañas presidenciales en Estados Unidos y las subvenciones canadienses trimestrales a los partidos son ejemplos de esto. Una segunda posibilidad es las igualaciones de subvenciones, por las cuales el gobierno aporta una suma equivalente al valor de los fondos privados recaudados que cumplan con algún conjunto de condiciones predeterminadas⁴⁶. Finalmente, la subvención puede tomar la forma de un reembolso de gastos aprobados (electorales) después del hecho; aunque los partidos nuevos y con menos recursos pueden pedir préstamos (está permitido adquirir préstamos con intereses) frente a la expectativa del reembolso, esta forma de apoyo claramente le otorga una ventaja relativa a los partidos que pueden pagar la campaña con sus fondos corrientes y luego esperar el reembolso para financiar la siguiente campaña.

Una segunda clase de preguntas concierne a los objetivos o a las actividades que pueden acogerse a una subvención. La distinción más común se da entre gastos de elección y gastos operativos generales del partido. Una tercera categoría potencial es la investigación o la educación pública. Por ejemplo, en los Países Bajos las subvenciones públicas para los institutos de investigación de los partidos (formalmente independientes pero con estrechos vínculos) fueron introducidas en 1971. Con subvenciones adicionales para el trabajo educativo (1975), movimientos juveniles (1981) y (temporalmente) para ayudar a partidos asociados en Europa del Este (1990), a mediados de la década de 1990, estos representaban la mayor parte del apoyo financiero estatal a los partidos (Koole, 1994a). En estrecha relación con lo anterior surge la pregunta de si las subvenciones llegan a los candidatos (o a sus propios comités de campaña), a los partidos como organizaciones externas, a los comités electorales del partido o a sus equivalentes en el parlamento y/o a fundaciones afiladas al partido. Particularmente en cuanto a la pregunta de los candidatos frente a las organizaciones del partido, esta se relaciona con la distribución de autoridad/autonomía dentro del partido. ¿Son los candidatos económicamente independientes o dependientes de las organizaciones de sus partidos? Además, aun si las subvenciones van a los partidos en vez de a los candidatos, la pregunta de si se paga exclusivamente al partido central o si se distribuye ese pago entre múltiples niveles de la orga-

⁴⁶ Aunque el aumento en el monto de las donaciones (igualación de subvenciones) o la disminución en el costo efectivo de las donaciones (gastos fiscales) puedan parecer equivalentes, pueden tener efectos completamente diferentes. En particular, la reducción de costos que resulta de la deducibilidad fiscal es una función de la tasa impositiva, y esta forma de subvención beneficia en mayor medida a los que tienen ingresos más altos, mientras que la igualación de subvenciones es neutra respecto de los ingresos del donante.

nización partidaria, puede tener un profundo impacto en la centralización o no de la autoridad al interior del partido.

La tercera pregunta sobre la subvención pública concierne al principio de asignación. Naturalmente, las preguntas específicas dependen del tipo de subsidio. Para los gastos fiscales, las dos grandes preguntas son si hay que permitir créditos fiscales (con ventaja relativa para los que tienen tasas impositivas marginales bajas) o deducciones fiscales (con ventaja relativa para los que tienen tasas marginales altas) y, si es así, qué tope fijar al monto factible de tratamiento preferencial. En las igualaciones de subvenciones, las principales preguntas son la tasa de igualación (por ejemplo, uno a uno o uno a dos) y nuevamente el posible tope a la cantidad de cada contribución que será igualada; una pregunta adicional podría relacionarse con un umbral que se debe alcanzar para optar a algún fondo igualable. En cuanto al tiempo al aire en medios públicos (y posiblemente en otros servicios gratuitos) y, sobre todo en subvenciones directas, la pregunta básica es si la asignación se debería basar en la igualdad o en la proporcionalidad. Las subpreguntas entonces son, para la igualdad, qué criterios se deben cumplir para optar y, para la proporcionalidad, si la base debe fijarse en conformidad a los votos o a los escaños ganados en la elección anterior (o en la elección actual en el caso de fondos transferidos solo después del hecho) y qué entregarles a los nuevos partidos o a los partidos que no ganaron escaños en la última elección.

Tanto la igualdad como la proporcionalidad presentan problemas. En la igualdad, el peligro principal (el primero de varios) es la proliferación de partidos o candidatos más interesados en la subvención que en la oportunidad de participar en el debate político. Un ejemplo clásico de esto es el candidato del Connoisseur Wine Party (John Creighton) en la elección parcial de Fulham (Reino Unido) en 1986, quien utilizó la entrega gratuita de su domicilio electoral a todas las casas del distrito (una ventaja acordada para todos los candidatos en igualdad de condiciones) principalmente para promocionar su tienda de vinos⁴⁷. Por supuesto, esto constituye un peligro en todos los esquemas de apoyo público, como lo ilustran a gran escala las acusaciones que señalaban al Partido de la Ley Natural Canadiense en el uso de más de \$700 mil de apoyo público (principalmente con reembolso de “gastos de campaña”) para anunciar su filosofía de meditación trascendental y sus programas de pago relacionados, más que para participar en el debate público de las temáticas públicas. El segundo peligro, particularmente evidente en la asignación igualitaria de tiempo al aire en los medios, consiste en que una proliferación de candidatos hará imposible un debate significativo entre aquellos con posibilidades reales de triunfo elec-

⁴⁷ Creighton recibió 127 votos (de 38, 084) y perdió su depósito de £500, pero sacó cuentas positivas en términos de costos de publicidad.

toral. En la proporcionalidad, el peligro consiste simplemente en que al dar la mayor parte de los recursos a los partidos que ya son fuertes, se afianza el statu quo y se niega a los nuevos potenciales competidores una posibilidad realista de descubrir si podrían ser populares, si tan solo pudieran comunicarse eficazmente con los votantes en primer lugar.

Las subvenciones estatales y en general las normativas de financiamiento también se pueden usar para exigir o promover formas deseadas de actividad partidista. El uso de subvenciones en Noruega para fomentar la proporcionalidad en los procedimientos de selección de candidatos mencionado anteriormente es un ejemplo del uso del dinero como un incentivo positivo para estimular el comportamiento deseado. Las sanciones financieras negativas son ilustradas por el *Loi sur la Parité français* (Nº 2000-493 del 6 de junio de 2000), que requería que los partidos nominaran a un igual número de hombres y de mujeres a los escaños de la Asamblea Nacional, a costa de enfrentar una pérdida de una proporción de su financiamiento estatal, equivalente a la mitad de la diferencia entre la proporción de candidatos y candidatas (Krook, 2009: 195). Incluso más directamente, la cuota de género de 2008 en México exige que los partidos asignen al menos 2,3% de sus presupuestos a programas para el apoyo de candidatas (Htun y Piscopop, 2010: 11).

Las subvenciones estatales, junto con las normativas relacionadas al reconocimiento de los partidos y el acceso electoral, plantean potenciales conflictos entre la articulación y la agregación de intereses como el objetivo primario de las elecciones, y entre estándares de libertad e imparcialidad de evaluación, en una forma particularmente clara. En cuanto a lo primero, la articulación de intereses funciona mejor con una multiplicidad de partidos, cada uno capaz de contribuir al debate público; esto precisaría de barreras bajas al reconocimiento de los partidos y a la recepción de subvenciones públicas, y que las subvenciones sean no necesariamente iguales para todos los competidores, pero al menos adecuadas para que el de menos recursos se comunique eficazmente con los votantes. La agregación de intereses, por otra parte, funciona mejor teniendo un número limitado de partidos o candidatos, a fin de “canalizar las corrientes del pensamiento para promover la aparición de una voluntad política suficientemente clara y coherente” (*Bowman contra Reino Unido* 22 E.H.R.R. C.D. 13, en 18 [1996]). Esto precisa de barreras más altas de entrada y para el recibo de subvenciones, y, además, que el apoyo público se dirija principalmente a aquellos partidos que podrían desempeñar un papel significativo en el gobierno o en la oposición después de la elección⁴⁸.

⁴⁸ Para una profundización en este tema según los tribunales canadienses, véanse las decisiones de la Corte de Apelaciones de Ontario y de la Corte Suprema de Canadá en *Figueroa contra Canadá* (Ministerio de Justicia, 1 S.C.R 912 [2003], 43 O.R. (3d) 728,50 O.R. (3d)).

Como sugieren los puntos anteriores, el problema de “libre y justo” como objetivo es que en un mundo donde los diferentes intereses reciben distintas dotaciones de recursos políticamente relevantes, la imparcialidad solo se puede conseguir restringiendo la libertad. Decir que la carrera es justa porque se aplican las mismas reglas a todos puede ser una imprecisión si solo algunos de los competidores pueden comprarse zapatos (lo que se resuelve proporcionando acceso a zapatos a todos los competidores) —o si algunos pueden pagar zapatos de mejor calidad (lo que solo se puede resolver prohibiéndoles usar esos recursos complementarios para sacar ventaja). Del mismo modo, una táctica de campaña desleal (asesinato de imagen infundado en una etapa avanzada de la campaña, lo que impide una recuperación eficaz; cobertura sesgada en los medios) solo se puede limitar afectando a la libertad de aquellos que la usarían. En particular, con respecto al financiamiento, la imparcialidad precisaría de límites de contribución bajos, límites de gastos eficaces, acceso igualitario (y libre) a los medios, subvenciones diseñadas para nivelar el campo de juego, más que para aumentar las ventajas de aquellos que ya la tienen. La libertad permitiría contribuciones y gastos de manera ilimitada.

Finalmente, en cuanto al financiamiento hay una interrogante central respecto de su posibilidad. En las sociedades básicamente capitalistas, caracterizadas por enormes disparidades en ingresos y riqueza acumulada, ¿es posible eliminar o incluso limitar seriamente el poder del dinero? ¿O es el poder del dinero, como el poder del agua libre, algo que se puede canalizar pero no se puede contener en el largo plazo? En el último caso, las excesivas restricciones legales pueden simplemente dirigir la influencia del dinero hacia las sombras, donde sería incluso más corrosiva. En este caso, pueden ser preferibles las reglas de divulgación eficaz en lugar de limitaciones ineficaces.

4. Organización y conducta parlamentaria

Los partidos políticos modernos surgieron en los parlamentos como una forma de manejar la necesidad que tienen muchos representantes nominalmente iguales de coordinar sus actividades si desean maximizar su influencia. Los parlamentos siguen siendo focos importantes para la regulación de los partidos —a veces en la forma de leyes públicas y, a veces, sobre la base de las instrucciones permanentes del parlamento.

La mayor parte de los parlamentos se organizan sobre la base de grupos partidarios parlamentarios (generalmente comités electorales, *caucuses* en inglés, *Fraktionen* en alemán, “clubes” en muchos sistemas de Europa del Este y Central). Por lo general ocupan una posición especial en la fijación de la agenda de la Cámara, en la asignación de tiempos para hablar y en las asignaciones de comité, como receptores de recursos. La primera pregunta, entonces, es qué crite-

rio se debe satisfacer a fin de formar un grupo independiente —lo más habitual es un mínimo de miembros (por ejemplo, 5% de los miembros del Bundestag alemán, veinte miembros de la Cámara de Diputados italiana). En la medida en que las ventajas de tener un grupo independiente son sustanciales, un umbral alto puede darles una seria desventaja a los partidos pequeños y puede actuar como una fuerza disuasoria para las divisiones dentro de los grupos.

Una pregunta relacionada se refiere a la distribución de posiciones como las de la presidencia de comité. En los parlamentos de la mayoría de los países históricamente ligados al Reino Unido y caracterizados por lo que Lijphart (1999) identificó como la concepción “mayoritaria” de la democracia (por ejemplo, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), estas posiciones son monopolizadas por la mayoría parlamentaria; también se pueden usar en casos de gobiernos de coalición para dar un poco de jerarquía de supervisión en un ministerio a un compañero de coalición que no ocupe ningún ministerio en particular. En muchos otros países (por ejemplo, Alemania, Argentina, El Salvador, Portugal), sin embargo, las presidencias pueden ser asignadas a base proporcional. En particular, en el último caso, la capacidad para formar un grupo independiente puede ser políticamente significativa en la política interna del partido.

En tercer lugar, qué restricciones se podrían colocar a la libertad de los miembros del parlamento para cambiarse de partido durante el curso de un período parlamentario. Este fenómeno es relativamente poco común en las democracias establecidas, aunque de ningún modo resulta desconocido⁴⁹. En estos sistemas, aquellos que se cambian de partido a menudo son criticados con severidad, pero rara vez son sancionados legalmente⁵⁰. Sin embargo, en muchas de las democracias más nuevas y no occidentales, el cambio de partido ha sido percibido como un problema mayor, que socava la estabilidad de los gobiernos e impide que los partidos progresen más allá de la etapa de las camarillas personales, siempre “a la venta al mejor postor” entre los aspirantes a primeros ministros. En un número significativo de estos casos, se ha recurrido a la acción legislativa para

⁴⁹ Los ejemplos incluyen la deserción de Belinda Stronach de los conservadores canadienses a los liberales en 2005, lo que permitió que el gobierno de minoría de Paul Martin permaneciera en el poder, y el cambio desde el Partido Republicano al Partido Demócrata del senador estadounidense Arlen Specter en 2009. Entre 1996 y 2001, “casi un cuarto de los miembros de la cámara baja de Italia... se cambió de partido al menos una vez” (Heller y Mershon, 2005: 546), pero el sistema de partidos italiano entonces estaba claramente en un estado de cambio.

⁵⁰ Poco después del cambio de partido de Stronach, se tabuló un proyecto de ley presentado por miembros privados, el que habría requerido una elección parcial dentro de 35 días del abandono a su partido por parte de un miembro del parlamento, pero nunca fue sometido a votación. Al Comisionado de Ética de Canadá se le pidió investigar si la promesa de un alto puesto en el gabinete había inducido ilegítimamente al cambiar de partido, pero se negó, aduciendo que aun si la acusación fuera verdad, no habría sido ilegal (en los hechos, Stronach se convirtió en ministro de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades y ministro responsable de la Renovación Democrática).

reforzar la estabilidad del partido⁵¹. En general, las leyes que impiden los cambios de partido privan a los miembros del parlamento que se han cambiado de partido de sus escaños en el parlamento. La pregunta es exactamente qué acciones provocan esta pérdida del mandato. Por una parte, ¿basta simplemente con abandonar el partido por el cual se fue elegido o se requiere el acto adicional de afiliarse a otro partido?⁵² Por otra parte, ¿solo la dimisión voluntaria del partido provoca la pérdida del escaño o se puede privar de su escaño a un miembro del parlamento en caso de expulsión del partido? Las normativas contra el cambio de partido pueden ser vistas como el reconocimiento de que, particularmente en sistemas de lista con representación proporcional pero más generalmente en cualquier sistema parlamentario en funcionamiento, los votantes por lo común eligen y así confieren un mandato a un miembro del parlamento *como un representante de su partido* y no como un individuo autónomo. Sin embargo, tanto las disposiciones de muchas constituciones como normas internacionales ampliamente aceptadas siguen sosteniendo, por ejemplo, que “el mandato representativo hace que un representante sea independiente de su partido una vez que ha sido elegido...” (Venice Commission, 2008). Muchas organizaciones internacionales han tratado de conciliar la oposición al cambio de partido afirmando que por lo general es un síntoma de corrupción, más que un asunto de principios. Pero quizá la pregunta más elemental es la que aún no se ha formulado, acerca de si la idea de que un miembro del parlamento tiene un mandato independiente y personal es en sí compatible con las nociones realistas del Gobierno democrático. En particular, si el mandato de un miembro del parlamento deriva de una elección basada en el partido (una premisa fundamental de la idea del gobierno de un partido democrático, tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales), ¿cuál es la base de legitimidad democrática de las decisiones alcanzadas con votos “libres” o “conscientes” en el parlamento?

5. Cumplimiento normativo y resolución de controversias

El Estado puede participar en el funcionamiento de los partidos políticos por dos rutas adicionales. Por una parte, si las regulaciones u obligaciones legales

⁵¹ Según Janda (2009), 14% (cinco [sic]) de las democracias más antiguas (India, Israel, Portugal, Trinidad y Tobago), 24% de las democracias más nuevas y 33% de las semidemocracias cuentan con leyes en contra de las deserciones de partidos parlamentarios.

⁵² Por ejemplo, la Constitución portuguesa (Artículo 160 1.c.) especifica que si un miembro del parlamento se afilia a un partido distinto del partido por el cual fue elegido, pierde su mandato; esta sanción no se aplica, sin embargo, si solo se vuelve independiente. Del mismo modo, la ley israelí sanciona el cambio de partido con la consecuencia de que aquellos que se podrían haber cambiado de partido permanecen formalmente en su viejo partido coordinando la acción y votando con su “nuevo” partido. (Rahat, 2007: nota 25).

implementadas pretenden ser eficaces, deben existir procedimientos para que sean respetadas, incluida la investigación de presuntas o potenciales transgresiones y la evaluación de sanciones si se consideran apropiadas. Por la otra, en sociedades cada vez más litigantes, también aumenta la posibilidad que intervengan los tribunales para arbitrar en conflictos internos —para interpretar reglas internas del partido o al menos la adhesión del partido a sus propias reglas— o en controversias entre partidos.

La pregunta primordial en relación a los conflictos internos y en menor medida, pero no por ello trivial, en cuanto a las controversias entre partidos, es si los tribunales públicos deberían involucrarse. Una respuesta posible es simplemente declarar que tales conflictos no son abordables judicialmente —para evitar entrar en lo que el juez Felix Frankfurter de la Corte Suprema de Estados Unidos identificó como la “espesura política”, aunque por supuesto el efecto de la no intervención de tribunales es simplemente preservar el statu quo, lo que no es un resultado políticamente neutro. A falta de esto, se puede requerir que los partidos tengan sus propios mecanismos de resolución de conflictos, permitiendo apelaciones ante los tribunales públicos en relación con controversias internas del partido solo después de agotar todos los recursos internos y solo en cuanto a la pregunta de si se siguieron los procedimientos propios del partido.

En cuanto a los conflictos sobre la aplicación de las normativas legales o las acusaciones de infracción a las mismas, hay varias preguntas que deben ser abordadas. La primera es si se deben resolver (o cuáles de ellos) en tribunales civiles o penales regulares, en oposición a los tribunales administrativos especiales (por lo general, “cuerpos de dirección electoral”, dado que el papel de los partidos en las elecciones es la justificación habitual de la normativa en primer lugar). Además, en la medida en que se empleen tribunales especiales, ¿formarán parte de la burocracia estatal regular (por ejemplo, una oficina dentro del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia), serán no partidistas (por ejemplo, Elections Canada) o multipartidistas (por ejemplo, la Comisión Electoral Federal de Estados Unidos)? El Instituto Federal de Elecciones Mexicano representa una forma híbrida, encabezada por un Consejo General con 24 miembros, nueve de los cuales tienen derecho a voto, y deben estar separados de la política partidista (no pueden haber sido candidatos o funcionarios del partido al menos durante los cuatro años previos a su selección y deben ser elegidos con dos terceras partes de los votos de la Cámara Baja del Congreso); los partidos registrados están representados en el Consejo General, pero por miembros sin derecho a voto. En algunos casos, el cuerpo de dirección electoral solo puede investigar acusaciones presentadas por los partidos afectados; en otros casos puede iniciar investigaciones por iniciativa propia. Si se detectan infracciones, el cuerpo de dirección electoral puede tener la autoridad de evaluar sanciones (por lo general, no siempre, condicionado a una apelación en tribunales); en

otros casos, solo puede iniciar o recomendar la iniciación de un procesamiento en tribunales.

La norma internacional clara es que las normativas se deben aplicar imparcialmente y por un cuerpo neutro, con una tendencia marcada a favor del uso de cuerpos independientes —con el fin de evitar los peligros de aplicación solo en contra de los opositores al gobierno actual o de una especie de pacto de protección mutua entre los partidos principales— y de la imposición judicial o, al menos, una revisión judicial de todas las sanciones, con excepción de las menores. Si bien es importante que el cumplimiento de la sanción sea suficientemente vigoroso para que no parezca simplemente un “decorado de escaparates”, también es importante recordar que una aplicación demasiado agresiva de normativas demasiado complejas puede desalentar la participación o socavar la confianza en las autoridades.

Las normas internacionalmente aceptadas también han estado evolucionando en cuanto al uso apropiado de las sanciones. Una es que la sanción por infracciones debe ser proporcional a la gravedad de ellas; las infracciones técnicas o menores no deberían causar la disolución del partido, por ejemplo, la disolución o la eliminación del registro se deben reservar para las faltas más serias⁵³. Al mismo tiempo, sin embargo, las sanciones deberían ser bastante rigurosas para desalentar infracciones, en lugar de que simplemente sean absorbidas como parte “del costo de realizar el negocio”. Una segunda norma importante es que el partido, como una entidad corporativa, no debería rendir cuentas por las acciones no autorizadas de uno o varios de sus miembros.

Conclusiones

La conclusión más obvia que se puede deducir de esta revisión y del análisis de la regulación legal de los partidos es que no hay respuestas fáciles, no hay una talla única para todas las mejores prácticas. Aunque la evolución de las normas internacionales (como OSCE/ODIHR, 2010) facilita en términos relativos la identificación de algunas malas prácticas, las que a menudo ni siquiera son acciones evidentemente malas en términos absolutos, sino que más bien representan un exceso de atención sobre un conjunto de valores a expensas de otros.

El equilibrio apropiado entre los muchos valores y los medios de protección de esos valores dependen claramente de las circunstancias específicas. Los peligros que enfrentan las democracias que acaban de surgir de un gobierno autoritario, por ejemplo, en que el partido en el poder abusa de sus facultades para suprimir

⁵³ Se podría considerar que la práctica canadiense de eliminar del registro a un partido que deja de presentar candidatos en una elección federal contraviene esta norma.

a la oposición, se diferencian de aquellas con tradiciones establecidas de larga data de ordenamiento liberal. Las sociedades con clivajes étnicos profundos deben prestar más atención a las cuestiones sobre representación descriptiva que aquellas más socialmente homogéneas. Los distintos niveles de alfabetismo, riqueza, redes de grupos de interés y los distintos niveles de concentración de los medios tienen importancia en la apropiada regulación de los partidos.

Incluso más, como sugieren los primeros párrafos de este artículo, el significado de “apropiado” en este contexto es intrínsecamente político. Si bien los expertos pueden dar un valioso consejo acerca de las probables consecuencias de las posibles decisiones y advertencias sobre peligros no evidentes que se deban considerar, en último término, la elección de un equilibrio “apropiado” entre valores en competencia es un asunto de preferencia. Y para volver al latín, de *gustibus non est disputandum*.

Referencias bibliográficas

- Avnon, Dan (1995). "Party Laws in Democratic Systems of Government". En *Journal of Legislative Studies* 1 (2)
- Baldez, Lisa (2004). "Elected Bodies II: The Impact of Gender Quotas in Mexico". Documento preparado para la presentación "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America", Wake Forest University, 2 a 4 de abril.
- Beer, Samuel (1969). *British Politics in the Collectivist Age*. New York: Random House.
- Benoit, Kenneth (2004). "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies* 23 (3): 363-89.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice (1954). *Political Parties*. New York: John Wiley & Sons.
- Epstein, Leon (1986). *Political Parties in the American Mold*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Feasby, Colin (2003). "Issue Advocacy and Third Parties in the United Kingdom and Canada". En *McGill Law Journal* 48: 11-54.
- _____ (1999). "*Libman v. Quebec (A.G.)* and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model". En *McGill Law Journal* 44: 5-39
- Hazan, Reuven (2000). "The Unintended Consequences of Extemporaneous Electoral Reform: The 1999 Elections in Israel". En *Representation* 37 (1): 39-47
- Hazan, Reuven y Gideon Rahat (2010). *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Heller, William y Carol Mershon (2005). "Party Switching in the Italian Chamber of Deputies, 1996–2001". En *Journal of Politics* 67(2): 536-559, May.
- Htun, Mala y Jennifer Piscopop (2010). "Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean". Trabajo preparado para el Foro de Prevención de Conflicto y la Paz, Diciembre.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Janda, Kenneth (2009). "Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments". Working paper 2, series The Legal Regulation of Political Parties. August.
- Karvonen, Lauri (2007). "Legislation on Political Parties: A Global Comparison".

- En *Party Politics* 13(4): 437-455.
- Katz, Richard S. (2005). "Democratic Principles and Judging 'Free and 'Fair' ". En M.D. Boda (ed.), *Revisiting Free and Fair Elections*. Geneva: Union Interparlamentaria, pp. 15-38.
- _____ (1997). *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". En *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Kolodny, Robin (1998). *Pursuing Majorities: Congressional Campaign Committees in American Politics*. Congressional Studies Series. Norman, OK: University of Oklahoma Press, June.
- Koole, Ruud (1994a). "The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands". En R. S. Katz and P. Mair (eds), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, pp. 278-303.
- _____ (1994b). "Dutch Political Parties: Money and the Message". En H. E. Alexander and R. Shiratori (eds), *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder, CO.: Westview, pp. 119-121.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- MacIvor, Heather (2004). "The Charter of Rights and Party Politics: The Impact of the Supreme Court Ruling in *Figueroa v. Canada (Attorney General)*", *Choices* 10: 2-26, Institute for Research on Public Policy.
- Manfredi, Christopher y Mark Rush (2008). *Judging Democracy*. Peterborough ON: Broadview Press
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press
- McKeon, Richard (1951). *Democracy in a World of Tensions*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Müller, Wolfgang y Ulrich Sieberer (2005). "Party Law". En R. S. Katz and W. Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*. London: Sage, pp. 435-445.
- OSCE/ODIHR & Venice Commission (2010) *Guidelines on Political Party Regulation by Osce/Odihr and Venice Commission*, CDL-AD(2010)0024.
- Ottolenghi, Emanuele. (2001). "Why Direct Election Failed in Israel," *Journal of Democracy* 12 (4): 109-122.
- Panbianco, Angelo. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Paolucci, Caterina. (2006). "The Nature of Forza Italia and the Italian Transition", *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8(2): 163-178.
- Phillips, Anne. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Rahat, Gideon (2007). "Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament". En *Parliamentary Affairs* 60 (2): 279-296.
- Ranney, Austin. (1962). *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana, IL.: University of Illinois Press.
- Sartori, Giovanni. (1965). *Democratic Theory*. New York: Praeger.
- Schattschneider, Elmer. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston
- Schumpeter, Joseph. A (1962) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Stewart, David. K y R. Keneth Carty (2002). "Leadership Politics as Party Building: The Conservatives in 1998". En W. Cross (ed.), *Political Parties, Representation and Electoral Democracy in Canada*. Toronto: Oxford University Press, pp. 55-67.
- Svåsand, Lars. (1994). "Change and Adaptation in Norwegian Party Organizations." En R. S. Katz and P. Mair (eds), *How Parties Organize*. London: Sage, pp. 304-331.
- Ten Napel, Hans-Martien (2011). "Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgement on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage", *European Public Law* 17 (1): 61-70.
- Törnudd, Klaus (1968). *The Electoral System of Finland*. London: Hugh Evelyn.
- Venice Commission (2008). "Code of Good Practice in the Field of Political Parties" [CDL-AD(2009)021].
- Van Biezen, Ingrid (2008). "Party Regulation and Constitutionalization: A Comparative Overview". En P. Nordlund and B. Reilly (eds.), *Political Parties and Democracy in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*. Tokyo: UN University Press, pp. 25-47.
- _____ (2004). "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics* 10(6): 701-722.
- _____ (2003). *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*. Strasbourg: Publicaciones del Consejo Europeo.
- Van Biezen, Ingrid, Peter Mair y Thomas Poguntke (en prensa). "Going, Going... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe". *European Journal of Political Research*.
- Wahkle, John C., Heinz Eulau, William Buchanan y LeRoy C. Ferguson (1962). *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*. New York: John Wiley & Sons.

Comentarios al trabajo de Richard Katz

Carolina Tohá*

Creo que este es un debate muy importante de tener hoy día en nuestro país. Este es un trabajo que analiza con mucho detalle todas las dimensiones que conforman la manera en que se regula el funcionamiento y la interacción de los partidos en una sociedad.

Es prácticamente imposible en este comentario formular una opinión respecto de cada una de esas dimensiones que está planteada en el documento de Richard Katz. Pero hay una primera idea general que es con la cual ha concluido la presentación del documento el profesor y que se refiere a que en la regulación del sistema de partidos políticos hay siempre opciones que uno tiene por delante. Valores que están en juego y que se ponen en conflicto o en tensión y que a la hora de decidir qué tipo de normativa, qué tipo de sistema uno va a adoptar, se debe hacer un balance entre esos valores. Y normalmente, más allá de los gustos, la solución no suele estar en el extremo de ese balance, porque eso significa sacrificar el otro valor que está en juego.

Hay distintas maneras de buscar ese balance; por ejemplo, al interior del sistema de financiamiento buscar una forma intermedia; o del sistema de control externo e interno buscar una forma intermedia. Pero puede también ser posible hacer una opción más inclinada hacia un lado en el financiamiento y más cargado para el otro en el sistema de control.

Digo esto porque creo que en el caso de Chile lo que nos sucede en esta materia, y en muchas materias, es que nosotros no tenemos regulaciones que sean objeto de un balance, sino que tenemos regulaciones que son paradigmáticas, que son opciones que nos ponen en un extremo de este balance de manera muy sistemática y que hacen muy complejo el debate democrático de las reformas que hay que emprender en esas y otras materias.

Esto nos sucede en el tema del sistema político chileno y de cómo están regulados los partidos. Sin duda algo parecido es lo que sucede en el debate de la educación, o es también algo similar a lo que sucede en el debate sobre las regulaciones laborales. El sistema que está vigente en Chile no es fruto de un balance discutible, sino que es fruto de una opción paradigmática de extremos, y eso es parte de las dificultades del debate político hoy en Chile. Para llevar las cosas a un punto razonable hay que hacer reformas radicales, las reformas incrementales o menores nos mantienen dentro una visión paradigmática y eso es lo que sucede, por ejemplo, en educación. Por veinte años ha habido muchas reformas en educación, pero seguimos dentro del mismo paradigma de sistema educacional.

* Abogada y científica política. Presidenta del Partido por la Democracia, PPD (2010-2012).

Y cuando uno habla, por ejemplo, de las múltiples reformas que le hemos hecho a nuestra Constitución, uno todavía ve que nuestro sistema político tiene ciertas características determinantes que están ahí. Y cuando hablamos de la regulación del sistema de partidos, también nuestro sistema de partidos está demasiado cargado hacia cierto lado en detrimento del otro. Por lo tanto, la discusión es difícil de llevar adelante porque los acuerdos que somos capaces de lograr nos permiten movernos, pero movernos dentro de un margen de posibilidades que no nos sacan del extremo de este continuo que hay en cada una de estas reformas.

En la presentación del documento se han mencionado varias de las áreas donde se da esta dimensión de grados distintos de opciones que hay que hacer, y justamente yo había hecho aquí una lista mientras escuchaba la presentación. Cuando uno ve qué sucede en el sistema chileno, observa que en varios de estos ámbitos la opción que hemos tomado no obedece al balance entre los valores, sino a la opción de un valor en detrimento del otro, y eso ocurre sistemáticamente en varias de las dimensiones que están en juego.

¿Por qué ha sucedido que en tantos años de recuperación de la democracia no nos hemos ocupado a tiempo de este tema y no hemos tenido realmente en el debate una discusión más profunda?

¿Cuál es el rol que los partidos juegan en nuestra sociedad y cuál es el problema que estamos enfrentando de desajuste, de descontento y de distancia entre esa sociedad y los partidos que tenemos? Es difícil explicarse por qué pasó tanto tiempo para que tomáramos en serio esta discusión. Quizás una de las razones es que la crisis de los partidos en Chile está acompañada de una serie de datos estructurales que muestran una aparente salud del sistema de partidos en Chile. Entonces es muy fácil engañarse, es muy fácil llegar a la conclusión de que en realidad no tenemos un problema. Yo creo que lo que estamos viviendo en los últimos meses ya es bastante elocuente, en el sentido de mostrarnos que sí tenemos un problema y que gran parte de ese problema no se ha notado o lo hemos podido pasar de largo. Chile sí tiene, o ha tenido, un gran capital que le ha permitido un tipo de funcionamiento político bastante bueno y mejor que el de muchos otros países que tienen un sistema, del punto de vista de la regulación, superior al chileno, pero tienen una política, del punto de vista de sus resultados, mucho peor que la chilena.

En gran parte nuestra democracia se basó y se basa todavía en un mecanismo muy complejo de acuerdos, de consensos, de negociaciones que estuvieron por largo tiempo en manos de un elenco de dirigentes políticos de gran capacidad y de gran trayectoria. Una generación que llevó sobre sus hombros una experiencia muy rica y que les permitió tener un desempeño muy brillante y cumplir este rol de acuerdos y consensos. Pero estos acuerdos con el tiempo se han empezado a parecer mucho a una política que basa su calidad sobre un club de políticos

de gran talento, pero no sobre instituciones de gran calidad y particularmente de las instituciones de los partidos en Chile, que no son de gran calidad. No solo no son instituciones de calidad, sino que están muy por debajo del estándar que tienen que tener las instituciones políticas en general en nuestro país.

Los partidos chilenos estamos bajo el estándar que hoy día como sociedad nos hemos dado, bajo el punto de vista de nuestro funcionamiento democrático y que ya tiene bastantes falencias e insuficiencias. No digamos que estamos hablando de un estándar muy exigente, una democracia que tiene muchas limitaciones, la nuestra, tiene en los partidos, quizás, el organismo más insano de todos los demás. ¿Y por qué insano? Voy a tratar de hacer algún recuento de cómo veo que está desequilibrado este balance en varios temas y cómo podríamos resolverlos. Pero como he dicho antes, las soluciones pasan por cambios importantes no por cambios menores o reformas marginales.

Claramente nuestro sistema opta por un sistema de partidos que se basa más en la agregación de intereses que en la articulación de intereses. Se supone que desde los partidos hay una capacidad de combinar, encontrar la fórmula, el equilibrio entre intereses distintos y tomar decisiones. Hay pocos otros ámbitos de representación que permitan que esos intereses se expresen, se articulen, jueguen, se tensionen. Es una democracia poco deliberativa la nuestra, con poca participación, muy centralista, con un sistema binominal. Una democracia que se basa en la agregación de intereses tan fuertemente, pero que ostenta partidos políticos deslegitimados, padece de un grave problema. Cuando uno opta por un sistema de este tipo, tiene que tener partidos muy fuertes, partidos en que la gente se sienta reconocida, que sienta que es el lugar adecuado donde estos intereses se van a combinar, se van a jugar su equilibrio. Cuando eso no sucede, la mezcla es lo que vemos hoy, una sociedad que dice: “Yo me voy a expresar de otra manera, me voy a hacer escuchar por mi cuenta. A mí lo que hagan o digan los partidos no me representa”. Y a eso, nuestro sistema no lo recoge, no lo canaliza, no le da vías para reproducirse.

Segundo, es un sistema que tiene una opción muy radicalmente antimayoritaria. Eso no significa que pasemos a un sistema proporcional, sino que es un sistema que lo que hace es restarle poder a la primera mayoría en favor de la segunda mayoría, y eso se expresa en la institucionalidad del binominal. Pero además, el sistema que nosotros tenemos es quizás la institución más anómala que hay en nuestro sistema político, por la existencia de tantos y altísimos quórum para la legislación de muchas e importantes materias y por la no existencia de mecanismos de plebiscito que son los que podrían permitir desempatar estos ámbitos en los que opera este sesgo antimayoritario y esta dificultad de tomar decisiones cuando no se provocan los acuerdos que permiten alcanzar estos quórum.

Estas características que presenta nuestro sistema se acompañan además de una opción clara por un sistema más representativo poco dado a, o sin instituciones de democracia directa. En Chile no hay plebiscito, no hay primarias, no hay iniciativa popular de ley. Todo ese tipo de instituciones está ausente de nuestro sistema. Uno podría decir que cada una de estas características por sí sola en un sistema con cierta combinación sería tolerable, pero todas estas cosas juntas al mismo tiempo son muy complejas

¿Qué es lo que hace que nuestro sistema no tenga puntos para descomprimir cuando hay tensión y cuando no hay acuerdos? Es un sistema que busca claramente el acuerdo, que opta por el consenso, que opta por la agregación de intereses, pero cuando esto no funciona, no hay solución y eso es lo que tenemos en varios ámbitos de discusión política en nuestro país: un sistema que opta por los acuerdos, que establece estos quórum altos para propiciar e incentivar fuertemente el sistema político para que estos se entiendan en las materias que son importantes. Eso creo que a todo el mundo le gusta, a todo el mundo le parece muy bien, el problema es qué pasa cuando no se entiende el sistema político, cuando no se logran esos consensos.

¿Cuál es la solución? En Chile, la solución es que se deje la situación como está, y la situación como está es fruto de un consenso que hubo en otro momento y que hoy día no ha sido superado por un nuevo consenso, sino que la situación como está es fruto de lo que se decidió en una época en que no había democracia en Chile. Por ejemplo, en el sistema educacional no hay consenso para cambiar el sistema, por lo tanto, tenemos que seguir con el que se decidió cuando no había democracia en Chile. Tenemos una complejidad grande en esta área.

El tema del financiamiento

En Chile hay un sistema de financiamiento de campañas y hay una franja electoral en la televisión —que me parece es nuestro mayor crédito en materia de financiamiento de campaña—, pero es un sistema que tiene muchas complejidades. Opta más por el secreto y el anonimato que por la publicidad. Opta por permitir y dar gran peso en el financiamiento a la posibilidad de que las empresas puedan donar, como empresas propiamente tales, y sobre la base, además, de un subsidio entregado a través de franquicias tributarias por el Estado, lo cual es extremadamente regresivo e inequitativo.

En el documento de Katz se habla de la necesidad de equilibrar los valores de la libertad y la igualdad, pero aquí en Chile se está muy cargado a la libertad y muy poco cargado a la igualdad, y además, con un sistema de desarrollo de las campañas que es prácticamente sin límites. Vale decir, en las campañas en Chile se hace cualquier cosa, desde el punto de vista material. En las campañas se puede gastar ilimitadamente en publicidad y se pueden copar las ciudades

de carteles. No está regulada la campaña material, está teóricamente regulado solo el financiamiento y los partidos no tienen un sistema de financiamiento ni público ni privado: no está regulado, y se supone que los partidos viven del aire. No está previsto ningún tipo de norma al respecto, en el financiamiento de los partidos, por lo tanto, sucede una pasividad completa.

Nosotros tenemos que entrar en este tema y ver el financiamiento a los partidos, pero también el de las campañas. Aquí se habla en el texto de algo que creo que es muy razonable: se dice que es deseable que haya una base de igualdad, que haya control a los aportes privados, que haya ciertos márgenes de publicidad, pero sin inhibir a que la gente se atreva a donar. Pero se dice que en una sociedad (sociedades desiguales, sociedades capitalistas) el dinero influye y si uno piensa que con una legislación va a poder borrar esa influencia, se está engañando a sí mismo y probablemente esa influencia se va a dar igual de manera escondida, en una especie de mercado negro del financiamiento político.

Creo que el antídoto contra eso es no limitarse a regular el financiamiento privado, sino tener instituciones más sofisticadas de financiamiento público, que además sean positivas desde el punto de vista del tipo de campaña que se promueve en la sociedad. Nosotros debíamos tener muchos más mecanismos parecidos a los de la franja de televisión; franjas en los radios, inserciones en los diarios de manera de también canalizar la tensión de la campaña a su dimensión deliberativa y menos a su dimensión publicitaria. Debíamos regular más la publicidad, ponerle más límite a la publicidad callejera, que es una parte de la acción de la campaña muy poco virtuosa desde el punto de vista de su aporte a la democracia, pero muy intensiva en el uso de los recursos.

Y el tercer gran tema tiene que ver con cuánto se conoce o se entiende a los partidos como asociaciones privadas que se arreglan solas, o cuánto se las entiende como instituciones que son importantes para la democracia, y que tienen que ser controladas y reguladas desde fuera.

Nuestro sistema es extremadamente dado a tratar a los partidos no solo como asociaciones privadas, los partidos son asociaciones de ciudadanos, sino más bien como asociaciones de políticos que se las arreglan entre ellos y menos de ciudadanos que tienen en los políticos a sus empleados que están cumpliendo una función y deben darles cuenta y responder de la acción que desarrollan. Y eso abarca muchas expresiones: la principal es que en Chile no tenemos realmente mecanismos que muestren que nos interesa que al interior de los partidos haya verdaderamente una democracia interna.

En los partidos políticos chilenos no hay democracia interna. Estos poseen un funcionamiento totalmente fuera del estándar adecuado mínimo de una institución democrática, que se traduce en que no cuentan con mecanismos de protección de las minorías, no cuentan con mecanismos de transparencia, no cuentan con mecanismos de rendición de cuentas, no cuentan con mecanismos de

control de las decisiones. Un militante que quiere saber quién toma la decisión sobre determinada materia y cómo se informó de esa decisión, no tiene cómo hacerlo; y ni hablar de un ciudadano que no es militante de un partido y quiere pedir cuenta de algo semejante.

Cuando pensamos en los problemas que tenemos en nuestro sistema político, en cosas bien básicas, asistimos al momento en que los partidos están en crisis en todas partes del mundo y resulta muy complejo este tema, todo el mundo lo discute y nadie tiene la solución. Pero cuando uno empieza a ver cómo funcionan los partidos en Chile, no es necesario ponerse muy sofisticado ni inventar teorías muy complejas; basta simplemente asumir que su funcionamiento interno no responde a lo que es un estándar chileno hoy día habitual de lo que debiera ser una institución que tiene normas democráticas ¿Qué debiéramos hacer en ese sentido? Bueno, hay muchas posibilidades, pero creo que hay que hacer cosas radicales. Por ejemplo, creo que las elecciones internas de los partidos tienen que tener un control externo.

Los partidos son instituciones que manejan mucho poder al interior suyo; hay actores de gobierno, actores del parlamento, actores municipales, incidencia, acceso a los medios de comunicación, relaciones con el mundo económico. Las minorías al interior de los partidos son totalmente impotentes, no hay ninguna posibilidad de que una institucionalidad interna, que se basa en representaciones propias de la vida al interior de los partidos, le permita a las minorías tener protección y tener posibilidad de exigir. Estoy hablando de cosas tan básicas como que se cumpla un buen sistema electoral, un buen sistema de aseguramiento de transparencia en los padrones. Todas estas cosas en los partidos son una entelequia.

Creo que es necesario ponerle control interno a las elecciones. Es necesario darles a los partidos normas equivalentes a las que hemos instalado para otros organismos de la democracia, normas de transparencia en la información, normas que regulen los conflictos de interés y el *lobby*. Debiéramos contar con un mecanismo que regule el financiamiento de los partidos, el que debiera incluir una dimensión de financiamiento público, que hoy día no existe, y una regulación del financiamiento privado y su transparencia; hoy día no hay nada de eso. Esto en el marco de reformas políticas mayores que van más allá del sistema de partidos, pero que están profundamente reguladas con él: que es superar nuestro sistema actual binominal; que es dejar atrás estos mecanismos de quórum súper mayoritarios que tenemos de manera tan extendida en nuestro sistema; que es la aprobación de un sistema de primarias como el que se está discutiendo hoy día en el parlamento y suscribir finalmente, a pesar de toda la solapada resistencia que tiene, la inscripción automática: que permite a que para la elección municipal próxima voten esos cuatro millones setecientos mil chilenos que no son parte de los padrones electorales.

Quiero decir una palabra sobre las primarias en este marco. Se plantea en este trabajo que no es efectivo que las cúpulas de los partidos pierdan poder por la adopción de un sistema de primarias. Creo que es una tesis importante, porque algunos de los principales críticos en Chile argumentan que las primarias son malas porque debilitan aún más los partidos, y creo que la manera como se está analizado este fenómeno aquí es totalmente pertinente.

Cuando no hay primarias, un partido solo puede presentar un candidato que es un candidato probado. Tienen que medirlo en encuestas: si funciona se presenta, si no, no. Cuando hay primarias, en cambio, uno puede decirle a un candidato: “Juégatela, inténtalo, instálate. Si te va bien, bien; si te va mal, nos vamos con el que gane”. Y eso tiene un valor muy importante también para las direcciones de los partidos.

Pero se dice también en el texto de Katz que las primarias tienen un efecto antiminoría o antiaplicación de sistema de cuotas, y yo tengo dudas sobre ese juicio. Efectivamente, un partido político que tiene una gran opción por las minorías y que cuenta con un sistema de decisiones muy centralizado, tiene una mayor posibilidad de instalar minorías cuando no hay primaria que cuando las hay. Por ejemplo, esto que hace la UDI, que cuando decide que quiere poner mujeres, va y pone mujeres, o cuando decide que quiere poner jóvenes, va y pone jóvenes, porque tiene un sistema muy centralizado de decisión y poseen recursos. Entonces dicen: “Tú eres un buen prospecto, te quiero invitar a ser candidato. Aquí tiene plata, sé candidato y te apoyamos todos”.

Eso, en los partidos que no depende un sistema tan centralizado de decisión es imposible, porque los candidatos tienen que lograr instalarse y hay muchos competidores que quieren ser candidatos, tanto o más que ellos, pero establecen vínculos, tienen recursos. Entonces, las minorías en un partido, por ejemplo como el mío o los partidos en general de la Concertación, les cuesta mucho más llegar a ser candidato, porque tienen que ganarle a otros que quieren ocupar su lugar. Pero la verdad es que esto de la UDI, que efectivamente es una historia de la UDI, es una opción que han hecho y que tiene expresión en los parlamentarios que tienen, en los alcaldes que tienen, porque hay una actitud sistemática en esto, pero que es de una fragilidad del punto de vista del funcionamiento democrático tremenda.

La realidad es que la mayoría de los partidos, cuando están las decisiones concentradas en muy pocas manos, no van a tender a favorecer a las minorías o a los grupos que no tienen poder, sino más bien a sus cercanos. A través de las primarias, esos grupos que no tienen el favor de los cercanos pueden intentar competir, pueden intentar instalarse. Yo creo que dadas las características de nuestro sistema, la historia de nuestro sistema y las características de nuestra sociedad, que es una sociedad muy de elite, muy de grupos, muy segmentada, un sistema de primarias lo que hace es abrir el concurso, versus un sistema

de decisiones centralizadas en la cúpula de los partidos, que solo reproduce el entorno de los partidos. Yo creo que, por lo tanto, en nuestro sistema vamos a tener más minorías y más diversidad con primarias que sin primarias.

Concluyo diciendo: lo que menos discutimos en Chile es acerca del régimen interno de los partidos, la democracia interna, los controles internos. Es un tema ajeno a nuestro debate y creo que es el principal tema del debate.

Si tenemos primarias, si cambiamos el binominal, si hacemos todas estas cosas maravillosas, pero si los partidos siguen internamente siendo estas instancias opacas, sin control externo, sin democracia interna, sin derecho para las minorías, vamos a seguir teniendo enormes problemas en la calidad de la política, defecto que es percibido por los ciudadanos, y sobre todo, en el desacoplamiento de las instituciones de los partidos respecto a los estándares que presenta hoy día la sociedad desde el punto de vista democrático.

¡Muchas gracias!

Comentarios al trabajo de Richard Katz

José Miguel Izquierdo*

Quiero agradecer a CEP y CIEPLAN por invitarme a comentar el interesante trabajo del profesor Richard Katz, así como la muy interesante presentación de Carolina Tohá. No cabe más que desearle a Carolina que toda su visión transformadora pueda ser canalizada dentro de su partido y ser también un modelo para los demás partidos.

Respecto del trabajo de Katz, coincido, primero, en la utilidad del artículo para el lector, por cuanto permite observar la diversidad de variables y las distintas categorías que se ponen en juego a la hora de legislar sobre los partidos políticos. Si a las distintas dicotomías que Katz describe en su *paper* se le agrega el contexto específico de cada país, el trabajo es de mucha ayuda.

En la política se suele decir que no existen leyes buenas, sino que solo existen leyes posibles. Como bien describe el trabajo de Katz, en materia de partidos políticos, las leyes se mueven entre distintos polos. Por ejemplo, entre una noción de partidos entendidos como agregación de individuos, y una noción de partidos entendidos como entidades públicas. O en el ámbito del financiamiento estatal, los polos son la perspectiva libertaria versus la mirada igualitaria. Pero más allá de los diversos polos que analizar, creo que lo primero y más urgente para Chile es abrir a los partidos, arrancándoles los privilegios y los incentivos institucionales que existen hoy y que los mueven al encierro.

Desde mi perspectiva, el principal problema que tienen los partidos políticos es que se transforman en una suerte de clubes cerrados que no requieren de legitimidad pública; es decir, que no requieren de la voluntad popular. No la requieren para su constitución; no la requieren para la nominación ni selección de candidatos, ni menos aún para la elección de los representantes.

Desde mi punto de vista, el problema principal del sistema binominal no es que genere un empate o que sobrerrepresente minorías, que son fenómenos que se dan también en otros sistemas electorales. El principal problema del sistema binominal es, más bien, el hecho de que para elegir a los representantes baste con la nominación del partido, baste con que un partido te nomine para que tengas una alta probabilidad de salir electo, sobre todo si eres incumbente. Entonces, el sistema binominal genera un serio problema de legitimidad y, en ese sentido, el problema en los partidos políticos es mucho más de fondo que los temas procedimentales que aquí se han discutido.

* Periodista y cientista político. Militante RN y asesor presidencial.

Cuando Francisco Díaz me llamó para invitarme a este foro, me recordó que en la sesión pasada yo intervine señalando que era partidario de modificar el proyecto que presentó el gobierno de Michelle Bachelet sobre partidos políticos, en el sentido de que a mí no me parece adecuado entender a los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público, sino que como personas jurídicas de derecho privado. Hay que constatar que en el ámbito del derecho público —algo que por primera vez me toca vivir—, uno ve la lentitud, uno ve el peso que tiene la institución de las personas jurídicas de derecho público para hacer cualquier cosa, y esto es porque el derecho público permite hacer solo lo que la ley señala y no más que eso.

Entonces, cuando digo que lo verdaderamente urgente es hacer que los partidos salgan de su encierro, para eso se requieren partidos dúctiles, rápidos, ágiles, y no partidos que tengan que estar pidiéndole el favor a los legisladores para actuar, porque es imposible que la ley logre contemplar toda la gama de acciones o posibilidades de comportamiento, financiamiento, relaciones, formas de organización que pudiesen surgir en el curso de su vida institucional.

Respecto a las normas sobre organización y selección de candidaturas y, siguiendo coherentemente con lo que planteaba antes, creo que la perspectiva adecuada es entender estos elementos como incentivos más que como imposiciones a las organizaciones.

Quiero hacer un breve comentario sobre una frase de Giovanni Sartori que recuerda el profesor Katz, que señala que la democracia no puede ser entendida como una agregación de pequeñas democracias. En este foro se ha criticado a la UDI por su organización centralista, que se dice atentaría contra el mínimo democrático que debiera tener un partido. Nuevamente: pensemos en la necesaria autonomía de las organizaciones. La ley no debiera inmiscuirse en el detalle de estos procesos. En tanto hayan normas mínimas y procedimientos claros, no importa que hayan distintos tipos de elecciones, directas o indirectas. Imaginemos que la ley regulara con exceso de detalle todos los procesos internos; sería entonces difícil para movimientos en constitución (por ejemplo, Red Liberal) cumplir con todos esos requisitos.

En este sentido, me parece que a veces se critica en demasía a la UDI por su sistema indirecto de generación de autoridades. La verdad, creo que a los demás les molesta que la UDI sea el único partido que combina principios muy claros (algunos la catalogan de “dogmática”) con una organización coherente y eficiente para alcanzar esos objetivos —por la vía electoral, ciertamente. Creo que es el único partido en Chile que sigue “haciendo la pega”. ¿Por cuántos años los partidos políticos dejaron de hacer la pega? Abandonaron las parroquias desde la Democracia Cristiana, abandonaron el trabajo poblacional desde el Partido Socialista. Y ahí la UDI se metió con mucha efectividad. Su organización interna posee características distintas a lo que algunos podrían catalogar como una

estricta democracia interna, pero tiene una clara vocación de poder que la lleva a competir en elecciones, a ganarlas, y transformarse en el partido más grande del espectro.

No desconozco el subsidio electoral que beneficia a la UDI producto del sistema binominal. En otros países hay también partidos de fuertes principios, más conservadores, que se encuentran en el extremo del espectro, pero que no obtienen la gran representación parlamentaria que obtiene la UDI gracias al binominal. Pero hay que reconocer que el partido sabe organizarse bien y competir eficientemente.

Por eso yo sigo el argumento inicial: prefiero mil veces la libertad y la diversidad; creo que la libertad es mucho más útil que la confianza en tipos ideales que se quieren plasmar en la legislación.

Sobre el sistema electoral: siendo importante, el binominal no debiese hegemonizar toda la discusión. El principal problema en Chile es, a mi juicio, la suerte de representación cooptada o representación capturada, como dice el profesor Katz, que han realizado los partidos políticos, al controlar totalmente la oferta.

La falta de competencia es el principal problema que he percibido en el sistema electoral, y esto se traduce en que se delega toda la facultad a los partidos políticos para seleccionar a los representantes antes de que se exprese la voluntad popular. Esto es el fundamento del problema de legitimidad que padece el sistema político chileno, no es solo una crisis de representatividad.

En definitiva, pienso que la principal perspectiva que se debe tener en mente a la hora de pensar en reformas a la ley de partidos es introducir más y más legitimidad al sistema, para poder generar mayor conexión con los ciudadanos.

Yo no soy ingenuo en pensar que los partidos políticos van a estar dispuestos a entregar todo el poder que hoy tienen. Hoy día vivimos una partidocracia muy fuerte, pero creo que, por lo menos, debemos intentar arrebatar el uso monopólico de la representación a los partidos para poder avanzar en la dirección libertaria.

¡Muchas gracias!

Recuento de intervenciones en el taller de análisis

17 de octubre de 2011

En el segundo taller CEP-CIEPLAN de Reforma a los Partidos Políticos, se realizó la exposición del académico estadounidense Richard Katz. La presentación se basó en el trabajo presentado para este proyecto, y se enfocó en dos asuntos. En primer lugar, intentó identificar los diversos objetivos que se pueden perseguir con las leyes que regulan los partidos políticos; en segundo lugar, explicó la dinámica política que se da en los procesos de decisión respecto de estas reformas.

En particular, los principales temas abordados fueron: el estatus constitucional y estatuario de los partidos; las reglas para la formación y el reconocimiento oficial de los partidos; regulaciones de la organización interna y las funciones centrales de los partidos (reclutamiento y selección de candidatos); las regulaciones de las actividades económicas de los partidos; y, finalmente, los mecanismos que aseguran el cumplimiento de estas regulaciones. El objetivo primordial de la reforma partidaria a través de la modificación de las leyes que los rigen sería, de acuerdo al autor, mejorar la calidad de la democracia.

Luego de la presentación del profesor Katz y los comentarios de Carolina Tohá y de José Miguel Izquierdo, los asistentes discutieron sobre diversas reformas que se podrían llevar a cabo para modificar la estructura y el funcionamiento de los partidos. También se analizaron las medidas que pueden tomar los partidos y sus dirigentes para mejorar la relación entre ellos y la ciudadanía. En general, los temas más mencionados por los participantes del taller fueron las elecciones primarias y los mecanismos de financiamiento a los partidos.

Un tema recurrente en el taller se refirió al hecho de que se discutan demasiadas reformas políticas al mismo tiempo, sin mayor conexión entre dichas discusiones, lo que puede mermar la posibilidad de avanzar en reformas importantes y necesarias, con una mirada integral del sistema. De ahí que se haga prioritario, según los participantes del taller, lograr definir un norte preciso para el sistema en general y, en ese contexto, identificar cuáles son las reformas claves a fin de fortalecer a los partidos.

Algunos asistentes se refirieron al debate que ha suscitado el tema de las elecciones primarias durante los últimos meses. Si bien se valora este mecanismo en cuanto democratiza las decisiones al interior de los partidos y fomenta la participación ciudadana en la política, se formularon alertas respecto de sus peligros, muy puntualmente, respecto de un posible incentivo a prácticas clientelares perjudiciales para la democracia (así como el vulgar “acarreo” de votantes). Una politóloga presente en el taller señaló lo siguiente:

Si se mantiene el binominal, conocemos la lógica de las nominaciones y de quién gana las elecciones. Lo que pasa hoy día es que los incumbentes se reeligen en un alto porcentaje y quienes más gastan en campaña son quienes más se reeligen. También sabemos que hay una práctica que está siendo cada vez más común, de mecanismos más bien clientelares de mantención del voto, donde el candidato posee un grupo cautivo de la población al que “fideliza” por la vía de la prestación de distintos servicios —ya sea que consigue la cancha de fútbol para el distrito, o que asiste a todos los bingos, o que va a los clubes de ancianos. Se produce así un asentamiento muy fuerte del incumbente candidato a nivel local (...), este lleva una ventaja muy grande, lo que hace muy difícil que alguien que no tiene las redes clientelares le pueda ganar al caudillo local, incluso con primarias.

También se abordó el tema de la representación política de las minorías cuando hay primarias, aunque hubo opiniones distintas al respecto. Por un lado, algunos señalaron que la adopción de primarias abriría el camino para que los que han sido tradicionalmente relegados en la política tuvieran una chance de concursar, dado que las primarias dan la posibilidad a cualquier candidato de competir por un cargo partidario o de elección popular.

Otro grupo de participantes del taller manifestó la opinión contraria: sostienen que las primarias tienden a producir el efecto inverso, es decir, las minorías tienen menos posibilidades de competir de igual a igual, no solo porque tienen menos recursos, sino que además porque cualquier mecanismo de cuota tiende a diluirse a partir del momento que existen las primarias. Entonces, si bien existiría una base de igualdad de competencia para todos, los candidatos incumbentes, o aquellos con redes de poder más amplias, tendrían mayores posibilidades de ganar.

Un tercer tema compartido por varios participantes se refiere al tema del financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos. El principal cuestionamiento que se hizo fue respecto del tipo de donaciones que se deberían aceptar y el límite de estas. Una preocupación para algunos asistentes es la influencia que pueden tener las grandes redes empresariales en los partidos, al financiar parte importante de sus gastos.

También se presentó el debate sobre si la regulación de los partidos políticos debe responder a una lógica privada o a una lógica pública. Es decir, si se debe avanzar en este proceso restringiendo y regulando las funciones de los partidos o dándoles más libertad de acción. En este sentido, uno de los comentaristas dio como ejemplo el caso de Estados Unidos, donde se ha adoptado una visión más liberal a la hora de regular el funcionamiento y la estructura de los partidos políticos.

1.3. ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual

*Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt**

Introducción

El objetivo de este trabajo es el de orientar el proceso de reflexión respecto a la eventual reforma del sistema de partidos chileno. Con dicho fin, presentamos a continuación un diagnóstico sobre el funcionamiento actual de la institucionalidad partidaria chilena. El trabajo, así como el proyecto en que este se inscribe, asume que el fortalecimiento del sistema de partidos chileno constituye una condición necesaria para mejorar, a futuro, la calidad de la democracia en el país. Tal como recientemente ejemplifican varios casos connotados (Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Colombia, Italia), la ausencia de un sistema de partidos institucionalmente fuerte y con arraigo social deterioran, en muchos casos de forma irreversible, la calidad de la democracia y la gobernabilidad¹.

El foco de este trabajo y su contribución específica respecto al análisis de la problemática de los partidos chilenos se centra en el análisis del funcionamiento institucional de los partidos políticos, poniendo especial atención, en sus estructuras internas y esquemas de funcionamiento corporativo. En este sentido, existe una larga acumulación de trabajos académicos que analizan los efectos del sistema electoral binominal². Por esta razón, y sin menospreciar dichos efectos, lo que nos interesa analizar en este trabajo son los mecanismos informales mediante los que distintos partidos han buscado adaptar su funcionamiento en respuesta al marco institucional formal. Buscamos por tanto elucidar cuáles son las lógicas de adaptación partidaria que, operando de manera crecientemente independiente del sistema institucional, han saturado de “lógicas de hacer política” que explican los desafíos que hoy enfrentan los partidos políticos en Chile.

* Juan Pablo Luna es profesor asociado en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y Fernando Rosenblatt es doctorado en el mismo instituto.

¹ Al concluir el análisis sobre el caso peruano tras el colapso de su sistema de partidos, Levitsky y Cameron (2003) plantean: “(...) parties various contributions to democracy are felicitous byproducts of organizations that are created for other purposes. As long as politicians believe that they can advance their careers through parties, then the “democratic goods” provided by parties will be provided. But if politicians (or voters) decide they are better off without parties, then those democratic goods may be underprovided. In such cases, it’s unclear what kinds of institutions or organizations would provide those goods. (...) parties are among the least credible democratic institutions in Latin America today, yet democracy without them is nearly inconceivable. The Peruvian experience offers stark evidence of the indispensability of parties as mechanisms of representation”.

² Carey y Siavelis (2003); Londregan (2000); Magar, Rosenblum y Samuels (1998); Navia (2004, 2008); Nohlen (2006); Rabkin (1996); Rahat y Sznadjer (1998); Rojas y Navia (2005); Siavelis (2002, 2004) y Zucco (2007), entre otros.

También existe acumulación previa respecto al vínculo entre partidos y votantes desde 1990³. De acuerdo con estos análisis y en términos del sentido convencional de la política comparada, la situación del sistema de partidos chileno es paradójica, en tanto combina niveles significativamente altos de estabilidad electoral y desarraigo social. Esta configuración da cuenta muy probablemente de un equilibrio crecientemente inestable y a todas luces subóptimo respecto del funcionamiento y calidad de la democracia en el país.

Si bien las dos primeras secciones sustantivas del trabajo sintetizan este diagnóstico, lo hacen con el objetivo de motivar y enmarcar el análisis posterior. El resto de las secciones empíricas, las que constituyen la contribución particular de este trabajo, hacen foco en el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias. Contamos para ello con los resultados de una investigación cualitativa inédita en el país (cuyas características se discuten en la próxima sección), en la que se recogen las opiniones de los líderes partidarios de más relevancia y proyección desde la transición a la democracia. Aunque incluimos en el texto una selección acotada de testimonios de entrevista, presentamos en el Apéndice 3 una compilación mucho más amplia del material obtenido.

Iniciamos nuestra investigación con una hipótesis general: la actual configuración de vínculos entre partidos y votantes, cuyo diagnóstico es crítico, resulta al menos parcialmente de procesos que discurren al interior de los partidos. Dichos procesos, los que pretendemos iluminar en este trabajo, contribuyen a generar ciertos incentivos para la renovación de liderazgos, explican los mecanismos de nominación de candidatos, dan cuenta de la relación entre las dirigencias y las bases partidarias, y podrían explicar también la creciente presencia de liderazgos independientes y con retórica antipartido o antielite tradicional⁴.

En términos generales, nuestros hallazgos empíricos son consistentes con nuestra hipótesis inicial. Los partidos chilenos, también en opinión de sus líderes, se encuentran en una situación de creciente precariedad y debilidad institucional. Esto se condice con altos niveles de descontento e incluso “fatalismo” respecto del funcionamiento del sistema, a nivel de elites políticas, así como también de visiones anómicas y poco cristalizadas respecto de distintos escenarios de reforma institucional. En la sección de conclusiones retomamos este diagnóstico, planteando algunas claves para orientar una discusión, ojala más productiva, de las alternativas de reforma.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente forma. La próxima sección presenta brevemente la metodología de investigación aplicada. Las dos seccio-

³ Véase por ejemplo Luna (2007).

⁴ El caso de Marco Enríquez-Ominami en la elección presidencial de 2009 es el más connotado. No obstante, a nivel local por ejemplo, la presencia de liderazgos independientes y nopartidarios ha crecido fuertemente desde hace por lo menos un lustro (véase, Mardones, 2006).

nes siguientes analizan el vínculo entre votantes y electores sobre la base de datos comparativos y de una observación sistemática de seis distritos electorales de la Región Metropolitana en las parlamentarias de 2004 y 2009. Las secciones restantes se basan en la investigación original realizada para este trabajo, reflejando con la mayor amplitud y representatividad posible las opiniones de los líderes partidarios respecto a: las ventajas y problemas del sistema de partidos en clave comparada, el funcionamiento interno de los partidos políticos y su organización política, los mecanismos de nominación y reemplazo/renovación de liderazgos, la irrupción de los independientes y los díscolos⁵. Más adelante, presentamos una serie de opiniones, también representativas, respecto de algunas opciones de reforma institucional planteadas en cada entrevista: la introducción de primarias, la posibilidad de reformar los sistemas de financiamiento de la política, el sistema de inscripción electoral, la ley de partidos políticos y la posibilidad de limitar la reelección indefinida en los planos municipal y parlamentario. Eventualmente, también damos cuenta de propuestas de reforma al sistema electoral, en casos en que el entrevistado hizo una referencia (no inducida) a dicho aspecto.

Finalmente, presentamos una breve recapitulación de la evidencia recogida, identificando los principales desafíos que el sistema de partidos enfrenta en la actualidad. Esperamos que este diagnóstico sea de utilidad para abrir un debate amplio sobre la reforma de un sistema que, sin duda, necesita transformarse para lograr subsistir.

1. Metodología

Nuestro diagnóstico se basa, en buena medida, en la realización de 53 entrevistas a líderes partidarios, militantes de peso y potenciales futuros líderes. Cabe resaltar que el número de entrevistados resulta inédito para una investigación sobre los partidos políticos en Chile. Más aún, destacamos que logramos entrevistar a ex ministros, ministros en ejercicio, senadores, diputados, presidentes de partido y personas que por su trayectoria interna en las organizaciones partidarias nos ofrecieron miradas profundas sobre la vida de sus respectivos partidos. Es decir, tuvimos la posibilidad de conversar con un número significativo de personalidades destacadas de la política chilena⁶.

⁵ En el marco de este trabajo utilizamos el término “díscolo” en un sentido amplio y no limitado únicamente a indisciplina partidaria en el contexto de la actividad parlamentaria. En dicho sentido, nos referimos en realidad a liderazgos políticos que desafían la línea y directiva partidaria e intentan capitalizar su imagen de independientes, especialmente en el plano electoral.

⁶ Quisiéramos subrayar que el número y la calidad de los entrevistados fueron posibles, en gran medida, gracias al invalorable apoyo de parte del CEP y CIEPLAN. Sin su ayuda, no habríamos podido obtener todo el material de entrevistas que a continuación sintetizamos y analizamos.

El listado completo de los entrevistados, así como la fecha de realización de cada entrevista se incluyen en el Apéndice 1. Las entrevistas se realizaron en formato semiestructurado, entre diciembre de 2010 y julio de 2011⁷. La muestra seleccionada fue intencional, buscando obtener una muestra representativa de la Concertación y de la Alianza por Chile (junto con algunos casos representantes de movimientos “desafiantes” como el PRO y el PRI). En el caso de los partidos más grandes (UDI, PS, PDC, RN y PPD) contamos con al menos siete entrevistas para cada uno. La selección de la muestra original buscó representar no solo a los partidos en su generalidad, sino también representar las principales corrientes internas presentes en cada uno.

En cuanto a la metodología de entrevista aplicada, se trabajó en torno a un cuestionario semiestructurado, articulado en torno a una serie de problemáticas sobre las que nos interesaba recoger la opinión de los entrevistados. En varios casos, se utilizaron escenarios hipotéticos con el objetivo de analizar el impacto directo de distintos factores sobre la racionalidad de los actores partidarios contemporáneos. En particular, hicimos foco en identificar y analizar el funcionamiento de instituciones informales al interior de cada organización partidaria. El resto de las preguntas buscó testear las hipótesis con que partimos el estudio en torno a las distintas áreas temáticas que estructuran el presente informe. En todos los casos, a mediados del período de campo, las respuestas “saturaron” en torno a consensos relativamente transversales.

Por esta misma razón, la segunda parte del trabajo de campo se orientó, mediante la inclusión de una serie nueva de ítems ad hoc, a contrastar dichos “consensos” con los entrevistados restantes. El orden en que se realizaron las entrevistas fue relativamente “aleatorio” (en tanto dependió de la celeridad con que se pudo concertar la entrevista) y combinó, en distintos momentos, liderazgos pertenecientes a distintos partidos y corrientes internas. Indudablemente, un estudio de este tipo tiene la limitación de no poder controlar la historia. Por tanto, si bien resulta obvio, corresponde subrayar que las apreciaciones de los entrevistados están “contaminadas” por el momento que transcurren en sus vidas personales así como por la situación de su propia organización partidaria.

⁷ El Anexo 2 muestra el cuestionario aplicado. La duración promedio de cada entrevista fue de sesenta minutos. Todas las entrevistas fueron registradas en formato digital y transcritas completamente. En todos los casos, se resguardó la cláusula de confidencialidad, por lo que solo transcribimos testimonios, con descriptores genéricos respecto al rol de cada entrevistado, los que no pueden ser directamente atribuidos a ninguno de los entrevistados. En las citas donde se coloca “Concertación” esto NO significa que coincida con aquellos entrevistados independientes identificados con la Concertación. Es decir, si una cita es atribuida a algún miembro de la Concertación, ella puede pertenecer a CUALQUIER integrante de alguno de los partidos que componen la coalición, incluidos aquellos que han sido identificados en la lista de entrevistados como independientes Concertación.

En síntesis, los resultados que presentamos en este trabajo se basan en un cuerpo de evidencia empírica amplio y que, insistimos, creemos representativo de la elite política chilena actual. Confiamos también en la representatividad de nuestros resultados respecto a las principales corrientes internas presentes en cada partido. En este sentido, podría argumentarse que las evaluaciones críticas respecto del funcionamiento del sistema de partidos y de los partidos están sobredeterminadas por la evaluación “flagelante” de los entrevistados de la Concertación, descontentos con el desenlace de la última elección. Sin embargo, vale decir que la opinión crítica respecto a los elementos evaluados para este trabajo es transversal. La única excepción, aunque en todo caso bastante parcial, está dada por las opiniones que emergen desde la UDI.

En cuanto a la presentación de los resultados obtenidos optamos por incluir un Apéndice (3) con citas extensas al material de entrevista. En este sentido, más que mediar e interpretar el discurso de los líderes partidarios, preferimos presentar una breve síntesis analítica en cada sección (así como al final del trabajo), junto con referencias acotadas al material de entrevista. En este sentido, quienes deseen profundizar respecto a aspectos particulares del diagnóstico, calibrar sus eventuales sesgos o identificar otros matices relevantes, pueden consultar el material incluido en el Apéndice 3. Finalmente, aunque identificamos el sector político al que pertenece cada entrevistado, reportamos los resultados respetando las condiciones de confidencialidad en que fueron realizadas las entrevistas. Por esto mismo, aunque el Apéndice 1 presenta el listado de los entrevistados, en ningún caso atribuimos los testimonios incluidos en el texto y menos en el Apéndice 3 a un individuo en particular.

2. El sistema de partidos en perspectiva comparada: estable pero desenraizado⁸

En el contexto latinoamericano, Chile ha sobresalido históricamente al contar con un sistema de partidos altamente institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1995; Siavelis, 2000; Torcal y Mainwaring, 2003). También es considerado históricamente como el más parecido de la región a sus contrapartes de la Europa Occidental en cuanto a sus patrones de estructuración programática y de clivajes sociales (Coppedge, 2001; Dix, 1989). Sin embargo, nueva evidencia sugiere que los partidos políticos chilenos han perdido enraizamiento en la sociedad civil. En particular, Chile presenta una configuración paradójica en términos del concepto de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully,

⁸ Esta sección sintetiza un argumento más amplio, desarrollado en Luna y Altman (2011), así como en Luna (2006, 2008).

1995), siendo un sistema simultáneamente muy estable, pero crecientemente desconectado de la sociedad civil.

Como se observa en el Cuadro N^o1, el sistema de partidos chileno se ubica entre los más estables de la región, con un promedio de volatilidad electoral (en las dos últimas elecciones) de aproximadamente 8%. Este indicador, que recoge el porcentaje agregado de votos que los partidos trasvasan entre una elección y otra, contrasta claramente con una media regional de 27%, y particularmente con otros casos andinos con niveles de inestabilidad electoral (y por tanto de los apoyos electorales de los distintos partidos) de 28% en Ecuador, 39% en Colombia, 41% en Bolivia y Venezuela, y 48% en Perú⁹. En este sentido, el resto de los países andinos presenta niveles de trasvase de los apoyos electorales (en muchos casos causados por la desaparición de partidos tradicionales y su reemplazo por nuevos referentes usualmente efímeros) sorprendentemente altos, incluso en una perspectiva interregional.

Sobre la base del concepto de institucionalización partidaria sería dable esperar un mayor enraizamiento social del sistema de partidos chileno que el que presentan sus pares de la región —sustancialmente más volátiles. Ello se debe a que, habitualmente menor volatilidad supone mayor institucionalización y mayor institucionalización está asociada a mayor enraizamiento de los partidos en la sociedad. Si bien no existe consenso respecto a cómo caracterizar adecuadamente los grados de enraizamiento social de un sistema de partidos, distintos indicadores existentes sobre el caso chileno ponen en duda la presencia de un sistema con altos niveles de legitimidad, enraizamiento y capacidad de canalizar la representación y participación ciudadana.

A modo de ejemplo, los niveles de simpatía con los partidos políticos que se observan en Chile (aproximadamente 11% de la población declara simpatizar con un partido político de acuerdo a la encuesta LAPOP 2010) (ver Gráfico N^o1), son incluso significativamente más bajos que los observados en Perú y Ecuador, dos casos que han sufrido profundas crisis partidarias en tiempos recientes. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia y especialmente Venezuela una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político. Elocuentemente, ninguno de los partidos políticos chilenos supera, en nivel de simpatía, el margen de error de la encuesta LAPOP 2010, obteniendo en todos los casos menos del 5% de las preferencias.

⁹ Por una discusión detallada de este indicador y su aplicación en Chile, véase Luna y Altman (2011).

Cuadro N°1: Volatilidad electoral comparada¹⁰

País	Volatilidad Electoral
Chile	6
Honduras	7
El Salvador	11
México	10
Nicaragua	17
Uruguay	16
Brasil	20
Paraguay	24
Costa Rica	24
Panamá	28
República Dominicana	20
Argentina	26
Ecuador	28
Colombia	39
Bolivia	41
Venezuela	41
Guatemala	36
Perú	48
Promedio	26,8

Fuente: Jones (2005).

Por su parte, al analizar la evolución temporal de este indicador encontramos una tendencia preocupante. Entre 2006 y 2010 el porcentaje de simpatizantes partidarios ha caído en Chile un 15%. Ningún otro país de la región registra tendencia similar.

Los datos de la Auditoría de la Democracia (2010), así como los resultados de la Encuesta CEP, registran tendencias similares. Aunque los niveles de simpatía partidaria obtenidos son más altos (en tanto la pregunta utilizada ofrece una lista de partidos al encuestado, preguntando con cuál de dichos partidos se identifica), según el último registro de la encuesta de la Auditoría para la Democracia (correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2010), cerca de un 57% de los encuestados manifiesta no identificarse ni simpatizar con ninguno de los diez referentes partidarios específicamente listados en la tarjeta. Por su parte,

¹⁰ El índice calculado por Jones (2005) se basa en el promedio de volatilidad electoral registrado en las últimas dos elecciones.

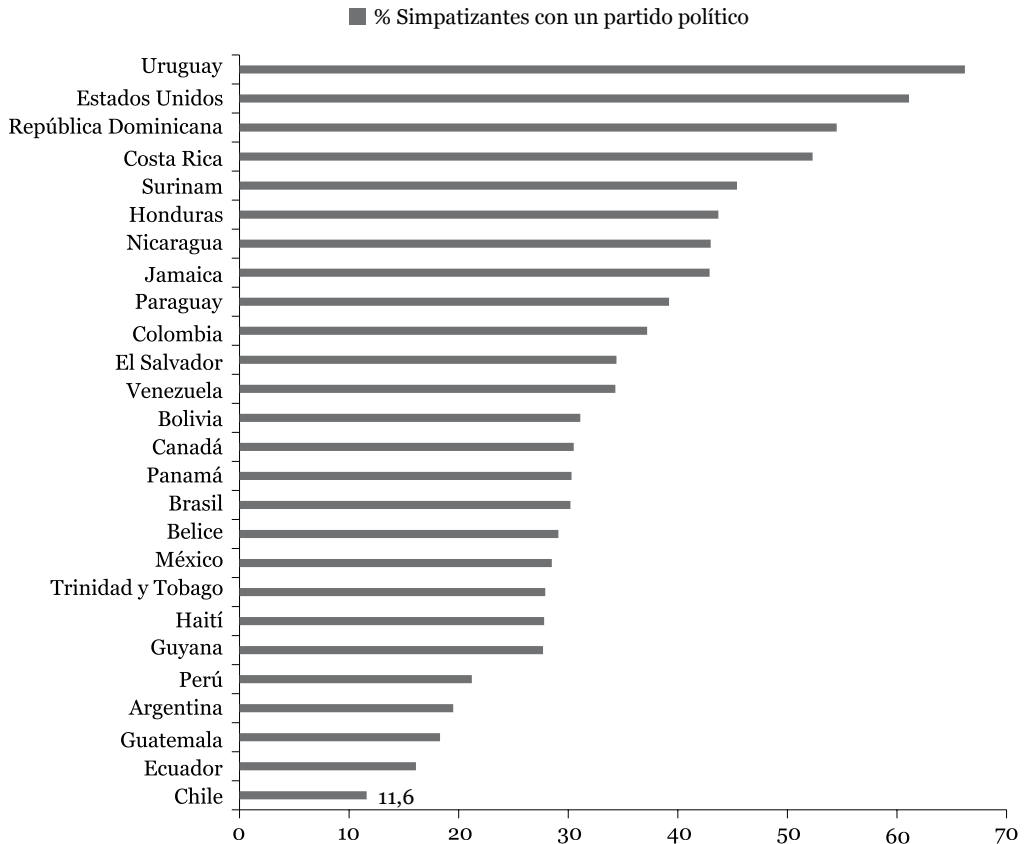
de acuerdo a los resultados de esta misma encuesta, al preguntar a los encuestados sobre las tres principales virtudes de los partidos políticos chilenos la gran mayoría de los entrevistados señaló que los mismos “no tienen ninguna virtud”.

Al observar estos datos, y en función de la lógica coalicional inducida por el sistema electoral binominal, podría argumentarse que en el caso de Chile las unidades relevantes no son los partidos, sino las coaliciones o pactos electorales y, en particular, la Concertación (centro-izquierda) y la Alianza por Chile (centro-derecha). Si dicho fuese el caso, el dato acerca de la identificación partidaria penalizaría excesivamente al sistema de partidos chileno. No obstante, al analizar la evolución temporal (1991-2010) de la identificación de la ciudadanía chilena con ambas coaliciones, a partir de los resultados de la Encuesta CEP, observamos también una importante caída. En noviembre-diciembre de 2010, un 16% de los encuestados declaraba identificarse con la Concertación por la Democracia, al tiempo que un porcentaje idéntico se identificaba con la Alianza. Mientras tanto, el Pacto Juntos Podemos recibía una adhesión del 5%. Un contundente 58% declaró no identificarse con ninguna de estas coaliciones. Esta estimación puntual así como la evolución temporal de las respuestas obtenidas en mediciones subsiguientes son muy similares a las obtenidas, con idéntica pregunta, en la encuesta de la Auditoría de la Democracia (2010). Allí, un 53% de los encuestados declaró no identificarse con ninguna coalición, siendo que un 46% de los entrevistados optó por la misma alternativa en la primera de estas encuestas en mayo de 2009. Al contrastar estos resultados con los obtenidos al comienzo de la transición, a partir de la Encuesta CEP, encontramos que el porcentaje de “no identificados” aumentó casi un 200% entre 1991 (aproximadamente 20% de no identificados) y 2010 (aproximadamente un 53-58% de no identificados).

Parte de esta tendencia se explica por la caída en la identificación con la Concertación. Mientras tanto, la identificación con la Alianza por Chile se mantiene relativamente estable en el tiempo (denotando la incapacidad de este conglomerado para capitalizar el descontento con los gobiernos encabezados por la Concertación).

Finalmente, la serie de tiempo disponible en la Encuesta CEP y en las mediciones de la Auditoría de la Democracia también permite observar una caída sistemática en los niveles de alineamiento ideológico de la ciudadanía chilena. De acuerdo a los datos recogidos en la última edición de la Auditoría de la Democracia (septiembre-octubre de 2010), un 41% de los entrevistados no se identifica (o no siente proximidad) ni con la derecha, ni con el centro, ni con la izquierda. Adicionalmente, un 8% de los encuestados se declara “independiente” o no responde. En tanto, los identificados con posicionamientos sustantivos no llegan en ninguno de los casos al 20% de las menciones.

Gráfico N°1: Niveles de simpatía partidaria



Fuente: LAPOP (2010).

Estas tendencias coinciden con otra serie de fenómenos interesantes. Por un lado, menos de un 25% de los encuestados por el estudio LAPOP 2010 declara que en su comuna la “gente vota por partidos o coaliciones” (siendo más de un 75% quienes señalan que el factor determinante son las “cualidades individuales del candidato”). Por su parte, nuevamente en términos comparados, Chile presenta el menor nivel registrado en toda la región en cuanto a activismo partidario. Solo un 3% de encuestados declara haber trabajado para algún candidato o partido en la última elección contra una media regional de aproximadamente 10%¹¹.

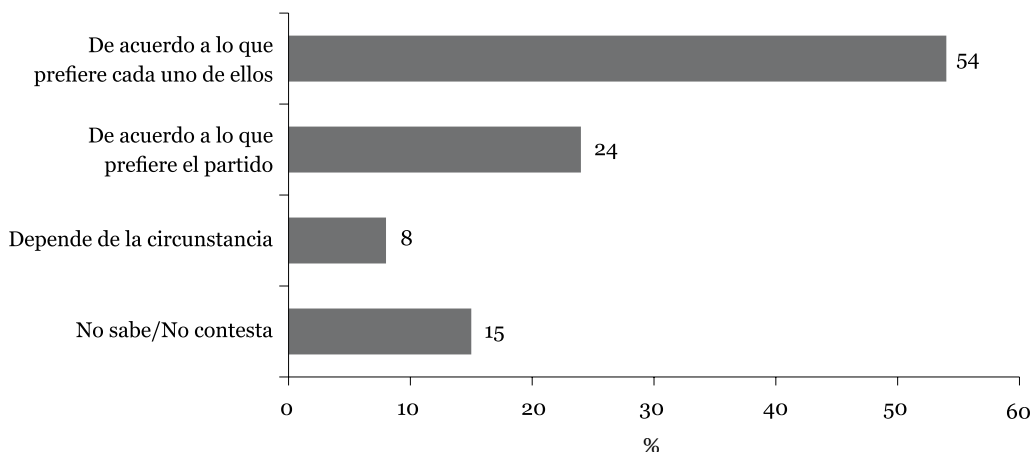
Mientras tanto, de acuerdo a los resultados de la Auditoría de la Democracia (2010), que se reportan en el Gráfico N°2, la ciudadanía parece preferir fuer-

¹¹ El indicador no discrimina entre trabajo voluntario o pago.

temente liderazgos que actúen en el Congreso de forma independiente a sus partidos. Esto genera, posiblemente, mayores incentivos para la aparición y crecimiento de “díscolos”, al tiempo que denota un profundo descrédito social de los partidos. La información que presentamos en el Gráfico N°3 refuerza esta interpretación, en tanto sugiere que parte del descontento social con los partidos es consistente con visiones que los colocan como alejados del interés de “todos los chilenos” y a favor de su defensa corporativa.

Gráfico N°2: ¿Cómo votan los parlamentarios?

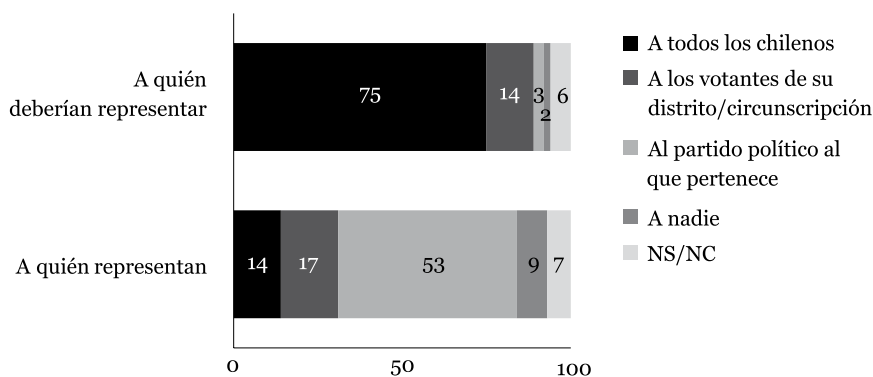
En general, ¿Ud. cree que los diputados y senadores de un mismo partido deben votar en el Congreso de acuerdo a lo que prefiere el partido o deben votar de acuerdo a lo que prefiere cada uno de ellos?



Fuente: Auditoría de la Democracia (2010).

Gráfico N°3: Representación de los parlamentarios

Vamos a hablar ahora sobre los diputados y senadores del Congreso y a quien ellos representan. Me gustaría que me dijera...



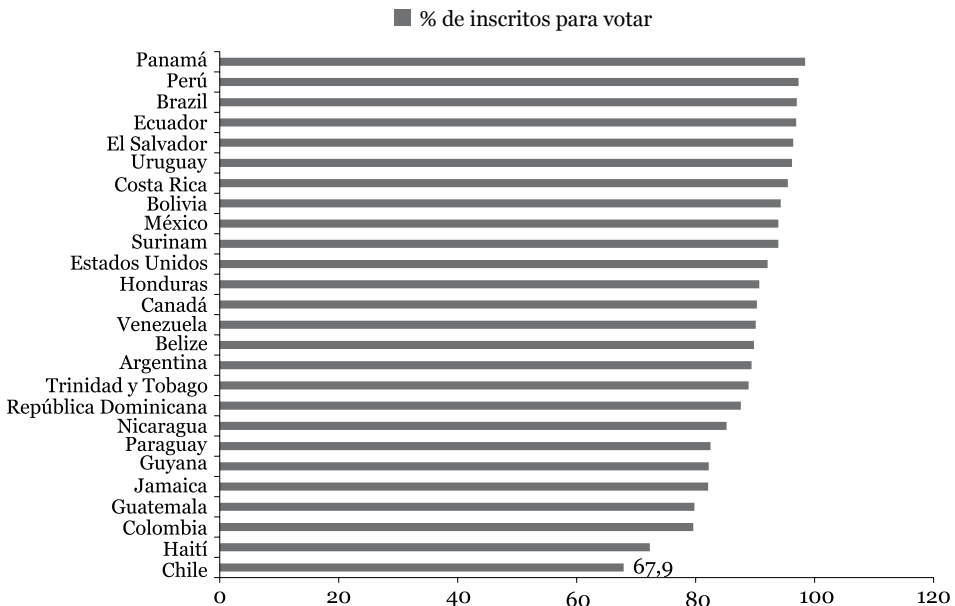
Fuente: Auditoría de la Democracia (2010).

Si bien no es objeto de este trabajo elaborar sistemáticamente los distintos mecanismos a través de los cuales las dinámicas que describimos para el sistema de partidos podrían desafiar la calidad de la democracia en el país, cerramos esta exploración comparativa señalando algunos correlatos ya visibles de la crisis del sistema de partidos chileno. Dos dimensiones en que la problemática del sistema parece reflejarse de forma clara son: la participación electoral y la legitimidad/centralidad de la política.

Desde hace algún tiempo se registra en el caso chileno una fuerte caída en la participación electoral durante el período postransicional (Luna y Altman, 2011). Esta caída en la participación electoral se encuentra, por lo demás, altamente estratificada según grupos etarios, con las cohortes más jóvenes siendo aquellos que menos declaran haber votado en la última elección (un 20% de quienes tienen menos de 35 años, comparado con aproximadamente un 80% en las cohortes superiores). El Gráfico N°4 coloca al caso chileno nuevamente en perspectiva comparada (mostrando los niveles de inscripción electoral declarada en la Encuesta LAPOP). Como allí se observa, Chile se encuentra en una situación muy deficitaria a nivel regional.

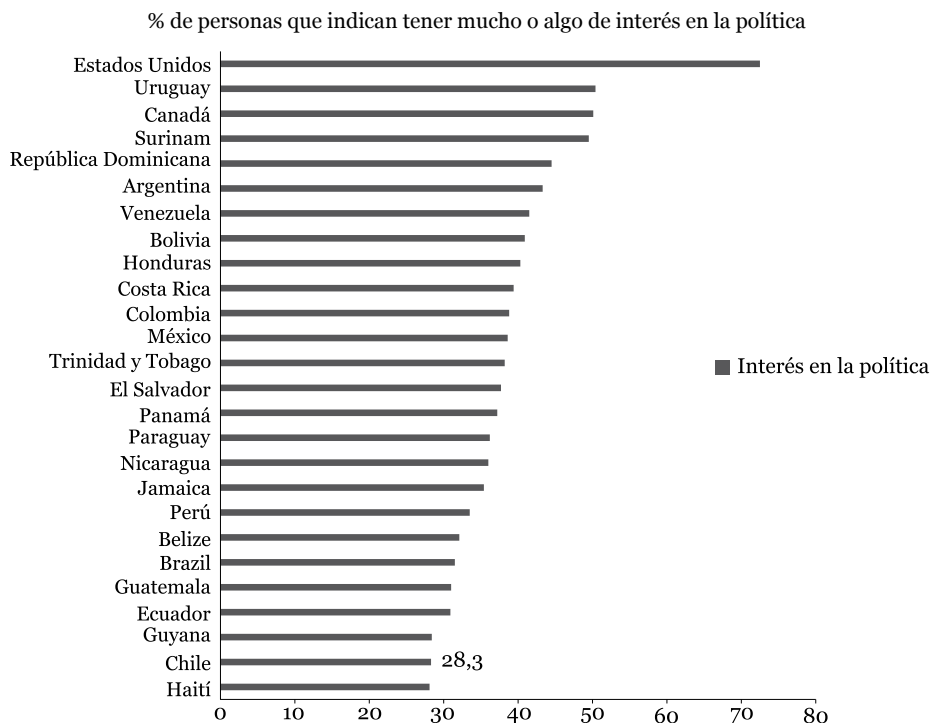
También en términos comparados, el Gráfico N°5 analiza el nivel de interés en la política de la ciudadanía chilena. Nuevamente, la situación comparada de Chile parece problemática, dando cuenta de la progresiva consolidación de una democracia de “baja intensidad”.

Gráfico N°4: Nivel declarado de inscripción electoral



Fuente: LAPOP (2010).

Gráfico N°5: Interés en la política



Fuente: LAPOP (2010).

Antes de concluir esta sección, resulta particularmente importante introducir un último matiz. Según sugieren los datos de la Auditoría de la Democracia, la ciudadanía chilena no subestima el rol que los partidos políticos, en abstracto, juegan para el fortalecimiento de la democracia. Un 41% de los entrevistados en dicha encuesta señala que los partidos políticos son “indispensables para la democracia”. Mientras tanto, solo un 14% se encuentra de acuerdo o muy de acuerdo con la siguiente afirmación: “en Chile los partidos políticos funcionan bien”. En definitiva, el descontento y la desvinculación de los ciudadanos chilenos con los partidos no proviene de una visión (“teórica”) sobre los partidos como institución política, sino que, más bien, se sustenta en visiones críticas sobre cómo funcionan los partidos políticos actuales en el contexto de la sociedad chilena.

En síntesis, aunque los análisis disponibles sobre el caso chileno lo consideran como un ejemplo virtuoso de institucionalización partidaria a nivel regional, Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos, y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas.

¿Cómo es posible entonces observar al mismo tiempo altos niveles de estabilidad electoral y desarraigo social? El “efecto cerrojo” que imprime el sistema

electoral binominal es evidentemente el principal “sospechoso”, lo que se refleja continuamente en varias de las respuestas que obtuvimos por parte de los líderes políticos. En esta interpretación el sistema electoral, mediante la restricción de la competencia a dos bloques principales y mediante la centralización de poder (vía capacidad de nominación) en las cúpulas partidarias, ha permitido la estabilidad aislando al sistema de partidos de una sociedad crecientemente frustrada con su accionar tradicional.

Sin descartar ni minimizar esta explicación, por cierto plausible, la próxima sección explora otros mecanismos que explican la continuidad (baja volatilidad) en un contexto de creciente debilidad de los partidos políticos. Lo hacemos observando las características de las campañas electorales exitosas y fracasadas (a nivel de la Cámara de Diputados) en seis distritos de la Región Metropolitana, con características socioeconómicas y trayectorias políticas diferentes (y representativas del universo electoral).

La caracterización de campañas exitosas que presentamos allí permite identificar con más claridad los incentivos que enfrentan los líderes partidarios al momento de buscar fortalecer electoralmente a sus partidos. Como veremos más adelante, en general, dichos incentivos militan en contra del fortalecimiento institucional de los partidos. En otras palabras, el éxito electoral inmediato se busca mediante estrategias que en el largo plazo explican el deterioro y la devaluación social de las organizaciones partidarias.

3. ¿Quiénes son buenos candidatos en el contexto electoral actual?

En esta sección sintetizamos muy brevemente los hallazgos de una investigación sobre campañas electorales realizada durante las elecciones parlamentarias de 2005 y 2009 en seis distritos de la Región Metropolitana¹². Dichos distritos están conformados por dieciséis comunas (18: Cerro Navia, Lo Prado y Quinta Normal; 23: Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura; 24: La Reina y Peñalolén; 26: La Florida; 27: El Bosque, La Cisterna y San Ramón; 29: La Pintana, Puente Alto, Pirque y San José de Maipo) y, tanto para las elecciones de 2009 como para las de 2005, concentran aproximadamente al 40% de los votantes de la Región. La selección de estos distritos se basa en una selección previa que data del año 2001 (Luna, 2006), contándose con un seguimiento permanente de los vínculos entre partidos, candidatos y votantes en cada uno de estos distritos desde el año 2003. La muestra intentó contar, en el contexto de la RM, con la mayor diversidad posible en cuanto a las estructuras socioeconómicas y la tendencia política electoral de cada uno de estos.

¹² Véase Luna (2006); Díaz et al. (2006) y Giannini et al. (en prensa).

Contamos con dos distritos históricamente hegemónicos, donde cada uno de los pactos (Concertación y Alianza) ha obtenido de forma sistemática alcaldías y “doblares” en las campañas al Congreso. El distrito 23, favorable a la Alianza, posee a su vez un nivel alto y homogéneo de desarrollo humano. Por el contrario, el distrito 18, en que la Concertación tuvo un largo período de hegemonía, posee un nivel de desarrollo humano también homogéneo, pero bajo. La muestra también cuenta con dos distritos de nivel de desarrollo humano medio y heterogéneo, con estructura electoral competitiva (el 24 y el 26). El primero de ellos presenta mayor heterogeneidad, en tanto comprende a una municipalidad asimilable en sus características sociales a las que componen el distrito 23 (La Reina). Finalmente, los distritos 27 y 29 poseen un nivel de desarrollo humano relativamente bajo y homogéneo, siendo competitivos electoralmente¹³.

Tanto durante la campaña electoral de 2004 como la de 2009, se realizó una observación sistemática en terreno (incluyendo observación etnográfica y el uso de entrevistas semiestructuradas con actores sociales y políticos relevantes) de los perfiles de campaña de cincuenta candidaturas a la Cámara de Diputados. El análisis de datos ha consistido, en primer lugar, en una clasificación de las campañas estudiadas en función de las variables: “historia en el distrito del candidato”, “estructura partidaria a favor”, “gasto como porcentaje sobre la media distrital”, “índice de presencia del partido en propaganda”, “presencia de un discurso antipartido”, “nivel de conflicto con el compañero de pacto”, “candidato *outsider*”, “candidato *incumbente*” y “pacto electoral por el que compite”¹⁴.

Al analizar los tipos de campaña a través de un análisis de *clusters* jerárquico (Giannini et al., en prensa), considerando solo el formato de la campaña (es decir, excluyendo atributos propios al candidato como su partido, pacto o carácter de *incumbente*), se obtuvieron dos grupos de campañas. El Cuadro N°2 sintetiza la caracterización de ambos grupos, mientras que el Cuadro N°3 analiza la distribución de tipos de campaña por partido político en 2005 y 2009.

Como se observa en el Cuadro N°2, los dos grupos de campañas difieren especialmente en torno a cuatro características (en negrita). Los candidatos del grupo 1 tienen mayor “historia en el distrito” (en buena medida porque 50% de ellos son “incumbentes”), utilizan en menor medida una fuerte “retórica an-

¹³ A pesar de que los distritos fueron seleccionados en el año 2001, el voto promedio obtenido por cada coalición para las elecciones parlamentarias de 2005, dentro del conjunto de los distritos de esta muestra, se aproxima cercanamente al de la Región Metropolitana completa, sobreestimando el voto de la Alianza en 2,4 puntos porcentuales. Asimismo, para el año 2009, los mayores descuadres entre los resultados regionales y los correspondientes al conjunto de los distritos seleccionados son para el nuevo pacto denominado Nueva Mayoría (subestimado en 2,7 puntos porcentuales) y para la Coalición por el Cambio (sobreestimado en 2,0 puntos porcentuales).

¹⁴ Díaz et al. (2006) por una discusión detallada de cada variable, su conceptualización y su operacionalización. La investigación del 2009 replica las mismas definiciones y ejercicios de medición.

tipartido” y poseen un nivel de “gasto electoral declarado” muy superior a la media del distrito (gastan una vez y media más que el promedio). Al analizar los resultados electorales, encontramos que los candidatos de este grupo obtienen un 12% más de votos que los del grupo 2. Más elocuentemente, un 75% de los veinte (15) candidatos del grupo 1 resultaron electos en 2004 y 2009, mientras que solo un 30% de los treinta (9) candidatos del grupo 2 corrieron la misma suerte. En síntesis, el grupo 1 está conformado por candidatos electoralmente fuertes, muchos de los cuales son candidatos incumbentes y poseen altos niveles de gasto electoral. El grupo 2, por su parte, está compuesto por candidatos débiles, muchos de los cuales corren como candidatos “de relleno” o testimoniales.

El Cuadro N^o3 presenta la distribución de tipos de campaña por año y partido (considerando las 43 campañas de los cinco partidos más grandes). Asumiendo que desde el punto de vista de la dirigencia partidaria el escenario ideal es aumentar el número de candidaturas al Congreso y, al hacerlo, aumentar la proporción de campañas del grupo 1, solo un partido político chileno logra aproximarse a dicho ideal: la UDI (mantiene el número total de candidaturas entre 2005 y 2009, pero aumenta en un 33% el número de candidaturas del grupo 1). Mientras tanto, el PPD y RN reducen la participación relativa de campañas del grupo 1, al tiempo que el PS y la DC la mantienen, aunque ante una reducción del número total de candidatos (DC) o un aumento más amplio del número de candidaturas del grupo 2.

Cuadro N^o2: Tipos de campaña en las elecciones a diputados de 2004 y 2009

	Grupo 1	Grupo 2 Media (desvío est.)
Historia en el distrito	.85 (.81)	.46 (.57)
Estructura partidaria a favor	2.9 (1.6)	2.9 (3.4)
Gasto como porcentaje sobre la media distrital	156 (33)	62 (24)
Retórica antipartido	.15 (.36)	.23 (.43)
Símbolos partidarios en campaña	.5 (.34)	.51 (.31)
Conflicto con compañero de pacto	2.4 (1.04)	2.5 (1.2)
<i>Outsider</i>	.4 (.5)	.46 (.5)
Incumbente	0.5 (.5)	.2 (.4)
% Alianza	.55 (.5)	.5 (.5)
% Porcentaje de votos	27 (13)	15 (10)
% Electo	75%	30%
N	20	30

Fuente: Giannini et al. (en prensa).

Cuadro N°3: Distribución de candidaturas de Grupo 1 y Grupo 2 según año y partido político (número de campañas en cada categoría)

	PDC		PS		PPD		RN		UDI	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Grupo 1	2	2	1	1	2	1	2	1	3	5
Grupo 2	4	0	1	2	1	3	4	4	3	1

Fuente: Giannini et al. (en prensa).

Más allá de la identificación de estos dos grupos de campaña, con retornos electorales divergentes, ¿cuáles son los factores específicos que determinan el éxito electoral? Triangulando modelos de regresión lineal (para predecir el porcentaje de votos), logística (para predecir la elección o no de cada candidato) y modelos de causación coyuntural compleja (*qualitative comparative analysis*), los resultados son coincidentes y concluyentes (Giannini et al., *en prensa*): los candidatos incumbentes y aquellos con mayor gasto electoral son los que tienen mayor probabilidad de ser electos. Adicionalmente, los incumbentes son en gran medida los que mayor porcentaje de gasto tienen, por lo que ambas condiciones tienden a observarse en conjunto.

A modo de ilustración, considérese los siguientes resultados. Sobre un total de dieciséis incumbentes que buscaron la reelección en 2004 o 2009, catorce resultaron reelectos. Los dos restantes se desviaron de las características típicas de un incumbente que busca la reelección: Eliana Caraball (2004) gastó menos que la media de los candidatos de su distrito y fue fuertemente desafiada por su compañero de pacto (Tucapel Jiménez), quien además contaba con un alto nivel de arraigo popular en el distrito. Por otro lado, el ex-DC Carlos Olivares (2009), al competir por el PRI tras salirse del pacto de la Concertación, perdió la posibilidad de acumular votos con su compañero de pacto (esto último también redundó en la pérdida del doblaje concertacionista en el distrito 18).

Por otro lado, de los catorce incumbentes reelectos, once presentan porcentajes de gasto electoral muy superiores a la media del distrito. Mientras tanto, los candidatos desafiantes, con alto nivel de gasto electoral, resultaron muy exitosos, siendo esta una condición usualmente necesaria (aunque insuficiente) para resultar electo. El resto de los candidatos exitosos se explica en general por la apertura de un “cupó” en el distrito (en virtud de la decisión de un incumbente de su pacto que decide no ir por la reelección) o porque se beneficia de uno de los poco probables doblajes (observamos tres doblajes en el total de la muestra).

En síntesis, los incumbentes son en general los candidatos más fuertes en sus distritos y usualmente poseen mayor capacidad de gasto electoral que sus

desafiantes¹⁵. Estos resultados son plenamente consistentes con los presentados por Agostini (en este volumen) respecto del gasto electoral y su impacto en las carreras electorales de la elección de 2009. Por otro lado, cuando un incumbente decide no competir, es altamente probable que su cupo sea apropiado por un candidato de su pacto electoral, pero no necesariamente de su partido. La capacidad de transferir contingentes electorales propios a los de su partido es, por tanto, limitada.

En este sentido y también en términos de las características concretas de las campañas electorales observadas, el peso del partido es bajo y, en muchos casos, los candidatos intentan ocultar su identificación partidaria y optan por competir a base de lógicas de “independiente” o incluso “outsider/antipartido”. En general, esto no va en detrimento de sus chances electorales, sino todo lo contrario.

Finalmente, si bien la teoría de la ciencia política ha puesto mucho énfasis en la centralización de poder en las cúpulas partidarias (Siavelis, 2000), en función de su poder de nominación, es necesario delimitar el alcance de dicho argumento. El poder de nominación se puede ejercer únicamente cuando existen cupos abiertos en un distrito. Y aun cuando los incumbentes desafíen en su actuar parlamentario o discursivo a las cúpulas y directivas partidarias, dichas cúpulas tienden a preferir mantener el escaño (nominando al incumbente) a correr un alto riesgo de perderlo. Dicha pérdida puede ocurrir o bien en la renegociación de cupos al interior de un pacto, o en la propia elección. Esta lógica obviamente constriñe la capacidad de los liderazgos partidarios de disciplinar a líderes locales con fuerte ascendiente electoral, lo que en definitiva contribuye a debilitar a los partidos políticos como instituciones.

Basándose en el diagnóstico presentado en esta sección y la precedente, las próximas secciones del reporte presentan evidencia respecto de la opinión de los líderes partidarios en torno al actual funcionamiento del sistema de partidos en Chile y, en especial, de las organizaciones e instituciones partidarias.

4. Ventajas y problemas del sistema de partidos chileno en voz de sus líderes

En esta sección, así como en las subsiguientes, analizamos los resultados obtenidos a partir de la realización de 53 entrevistas en profundidad a líderes partidarios. En la primera parte de la entrevista se consultó a los entrevistados respecto de las principales ventajas y desventajas del sistema de partidos chileno. Las respuestas que presentamos fueron obtenidas en función de las siguientes interrogantes: a)

¹⁵ Asumiendo que todos los candidatos intentarán maximizar la inversión de recursos con que cuentan en sus campañas electorales.

“Pensando en el sistema de partidos chileno, ¿qué fortalezas y debilidades tiene en comparación con los de otros países de la región?”; b) “Comparativamente también se señala que más allá de su estabilidad, los partidos políticos en Chile tienen una baja legitimidad social. ¿A qué atribuye este fenómeno?”.

Sintetizamos las respuestas obtenidas en una serie de recuadros en los que se reproducen fragmentos de cada entrevista. La síntesis que presentamos indica entre paréntesis el número de recuadro correspondiente a cada una de las afirmaciones que reseñamos. Si bien incorporamos al texto alguno de estos recuadros, la mayoría de ellos puede encontrarse en el Apéndice 3.

En términos generales, encontramos que los entrevistados pertenecientes a partidos de la Concertación estructuraron críticas más amplias al sistema de partidos que sus pares de la Alianza, lo que en parte podría adjudicarse al clima posterior a la derrota electoral de 2009-2010. Presentamos en primer lugar el caso de los partidos de la Concertación.

En cuanto al diagnóstico de la situación actual, una crítica relativamente mayoritaria apunta a una situación en que los partidos se encuentran fuertemente desprestigiados en la opinión pública, lo que contribuye a generar incentivos para no “hablar de los partidos” cuando se buscan apoyos electorales (recuadros 2, 6 y 19). En consonancia con esto último, otra serie de entrevistados se lamenta respecto de la fuerte penetración de un discurso “antipolítico” en la sociedad (recuadros 11, 16, 18 y 19). Por su parte, varios entrevistados se refieren a los partidos políticos como socialmente desarraigados (recuadros 7 y 10), incapaces de canalizar el descontento social (recuadro 13) e incapaces de sintonizar con los cambios de una sociedad que se ha transformado significativamente en los últimos años (recuadros 11, 12, 16 y 18). En función de esta primera serie de testimonios, en los que existe un consenso relativamente transversal y consolidado, podríamos concluir que los líderes partidarios de la Concertación comparten el diagnóstico elaborado más arriba en relación a la problemática del sistema de partidos chileno.

Recuadro 11

PS

Yo creo que hoy día lo que veo son básicamente debilidades y pocas fortalezas. Creo que las fortalezas se han ido perdiendo. Hay una que está ahí siempre, que es tu historia. Son partidos que tienen historia, que tienen además bonitas historias que contar. El PC puede contar la historia de Luis Emilio Recabarren, de las mutuales, de las luchas obreras de esa época. El PS puede contar la historia de Marmaduke, de la República Socialista, pero creo que ha vivido, básicamente, de las rentas que le dio un acto: que es simplemente la inmolación de Allende. Porque es un partido que tiene aportes a la historia del país: estuvo vinculado a la industrialización de Chile, a la educación primaria, pero gran parte lo hizo con el Partido Radical. El gran impulso

ético que le permitió al PS recomponerse posteriormente fue el ejemplo de Allende. Sin el ejemplo de Allende el PS habría sido un partido que hubiera tenido una vida distinta, no habría podido intentar ser algo que finalmente no fue: la casa común de la izquierda chilena. Entonces, yo te diría que las fortalezas tienen más que ver con las trayectorias, con las historias. La debilidad es gigantesca. Son partidos —estoy hablando de los partidos progresistas porque la derecha es otra cosa— que luego de veinte años de gobierno se burocrataron al extremo. Son partidos, básicamente, de funcionarios. Creo que no te exagero, en el último congreso...el 70% eran funcionarios públicos. Es un partido que comenzó a perder sus conexiones con el mundo social. Un partido que dejó de discutir los grandes temas de la sociedad. Un partido que entró en unos niveles de pragmatismo y que cambió la lógica de la transformación por la lógica de la administración. Estoy hablando del PS. Creo que el PPD ha logrado mantener una cierta frescura dentro de una cosa mucho más laxa. El PPD es, por lo demás, un primo hermano no reconocido del PS; tiene mayor frescura, menos expresión intelectual, menos historia. Después te queda el PR, que yo creo que administra lo que fue un gran partido del siglo XIX y del siglo XX. Es un partido hoy día del 4-5%, que puede jugar un [rol]. Tú con un 4-5% puedes hacer maravillas en sistemas que están medio empatados. Es un partido que tiene cosas simpáticas, pero es un partido más de la nostalgia que del futuro. Uno no puede esperar grandes cosas de allí. Tenemos un PC que era un tremendo PC, era el tercer PC más grande de Occidente, el más grande de América Latina —más grande que el uruguayo, más grande que el brasileño— y que hoy día es un partido de 5%. Están todavía celebrando que tienen tres diputados, pero también creo que es un partido que abandonó toda pretensión de transformación y que se ha ido más bien acomodando al estatus. En conclusión, yo encuentro que la transición chilena y los veinte años de la Concertación, si han tenido un efecto negativo, este ha sido sobre los partidos por un fenómeno que es más bien chileno. Es cierto que la política está mal en el mundo, es cierto que los partidos están mal en el mundo, pero la política está particularmente mal en Chile y los partidos políticos están particularmente mal.

P: ¿Qué es lo que le hizo mal a los partidos de Chile?

R: La funcionalización, yo creo.

P: ¿O los veinte años de gobierno?

R: Yo no creo que sea justo [decir eso para] partidos que están veinte años en el gobierno, pero que son capaces de renovarse. La socialdemocracia sueca estuvo mucho tiempo más, pero establecieron un sistema de limitación de mandatos, sistema extremadamente estricto de representación de minorías, de mujeres, o sea, no tuvieron estos problemas. Aquí se jugó mucho al juego de sillas musicales... Los partidos fueron el lugar, salvo excepciones, donde quedaban los que no estaban en el gobierno y que no estaban en el parlamento.

Recuadro 16

DC

R: ...Es evidente que los partidos políticos han perdido paulatinamente su carácter de partidos fundamentalmente de carácter ideológico. Eso... tiene que ver con el hecho de que hoy día las opciones que definen las propuestas para lograr el desarrollo nacional, el desarrollo social, el desarrollo integral de un país, no tienen esa connotación ideológicamente tan excluyente que sí tuvieron hace 40-50 años atrás. Entonces, eso obviamente que cambia la naturaleza de los partidos políticos, y en alguna medida al no haber una confrontación entre ideologías muchas veces casi excluyente. Esto se manifiesta en la política con algo que no resulta siempre ideal para el funcionamiento de los partidos, cual es que de una forma u otra, aquel que obtiene más respaldo es aquel que aparece con mejores condiciones de hacer funcionar un sistema que en lo sustancial no cambia.

P: ¿Hay demasiados consensos y eso nubla las diferencias entre los partidos?

R: Indudablemente que sí, pero por otra parte un país como el nuestro, que tuvo un golpe militar y que produjo una división muy fuerte en el país entre sectores que parecían irreconciliables, obviamente que en los consensos encuentra una forma de reconstituir la vida ciudadana y también la bases para un ordenamiento democrático. Entonces, los consensos son parte importante de lo que un país tiene que intentar lograr. O sea, pensar que los consensos inhiben las mejores condiciones de desarrollo de un país me parece un error. Yo creo que Chile tiene hoy un consenso básico que ojalá pudiera ser debidamente medido, valorado por toda la ciudadanía y, simultáneamente, tener claridad para ver cuáles son las diferencias que existen respecto de sensibilidades distintas en torno a lo que puede ser una estrategia de desarrollo del país. En ese sentido, yo creo que hoy día lamentablemente priman muchas veces las variables de carácter económico en la generación de ciertos objetivos deseables, como mayor estabilidad del país, condiciones atractivas para el inversionista nacional, para el inversionista extranjero, atinentes al funcionamiento de una economía de mercado... Hay un concepto del rol subsidiario que aparece siempre en conflicto con la idea de que ciertas áreas de desarrollo estratégico del país debieran ser controladas por el Estado. En fin, yo creo que ahí hay una discusión de fondo que inevitablemente no logra distinguir nítidamente el rol que juegan en este ámbito los distintos partidos políticos... Hay áreas donde este consenso, entre comillas, tiene ventajas, pero tiene también tremendas desventajas. Entonces, yo creo que los partidos políticos en eso han perdido fuerza, han perdido capacidad para modificar algunas condiciones del sistema vigente. Por otro lado, en Chile existe una norma constitucional que señala que los parlamentarios no pueden presentar proyectos de ley que afecten el presupuesto de la nación, a menos que cuenten con el patrocinio del Ejecutivo. Eso, que muchos ven como algo muy sano, y de hecho es muy sano en muchos aspectos, simultáneamente constituye una debilidad del trabajo parlamentario y en consecuencia del trabajo de los partidos políticos.

Al analizar las posibles causas de la situación actual existen dos tendencias claras. Por un lado, hay quienes centran sus críticas en fenómenos externos a los partidos. En este sentido, en algunos casos se apunta a los medios de comunicación como los principales responsables del desprestigio. No obstante, otros entrevistados señalan la excesiva profesionalización de la política (lo que la centra en la gestión de política pública) y una serie amplia de trabas institucionales (el sistema electoral, el fuerte presidencialismo, la Ley de Partidos) o fenómenos sociales (como ser la atomización o creciente individualismo), como elementos que reducen la centralidad de la política y los incentivos para la participación (recuadros 1, 12, 13 y 14). Entre los aspectos institucionales, también son notorios aquellos relacionados con el financiamiento de los partidos. En particular, un entrevistado (recuadro 5) destaca la falta de fondos para financiar el funcionamiento interno de los partidos como un elemento fundamental para explicar la excesiva dependencia de estas instituciones de “mecenas”. Como veremos más adelante, en términos bastante transversales, el mecenazgo es visto como un proceso que, aunque aporta recursos económicos indispensables, debilita el funcionamiento orgánico de los partidos en beneficio de individualidades con fuerte caudal electoral o con amplia capacidad de realizar aportes financieros al partido.

Recuadro 12

PS

... hay una parte que tiene que ver con el golpe, con el discurso contra la política, contra los políticos, que terminó haciendo efecto. Tiene que ver, además, con el tipo de sociedad que hemos construido. Yo creo que es una sociedad extremadamente atomizada donde el rol de los partidos se hace difuso. Tiene que ver con el ultrapresidencialismo que se instaló en Chile. Los presidentes quieren tener partidos ordenados, que les voten, pero no quieren que les den ideas, que los pauteen; quieren partidos que en el fondo sean correas de transmisión de lo que el Presidente resuelve y que ellos puedan bajar eso al parlamento, pero no los ven como lugares de animación de debates, no los ven como lugares útiles... Una cosa que yo creo que es bien importante, antiguamente —en los años 30-40—, particularmente con la izquierda, [la gente] aprendía a leer en el PC, en el PS o se informaba. Esa era otra cosa muy importante, la gente se informaba, no había televisión, los diarios eran productos escasos. Entonces, la gente se informaba, [ahora] ¿qué te vas a informar, aprender qué? Entonces son instituciones que están muy en decadencia, pero particularmente en Chile. Particularmente en Chile porque aquí se estableció un ejercicio muy cupular de la política.

Por otro lado, un grupo también significativo de líderes de la Concertación apunta sus críticas al funcionamiento interno de sus propios partidos. La crítica

mayoritaria en este plano tiene que ver con el carácter “cupular” y “cerrado” de los partidos políticos (recuadros 6, 11 y 19). Consistentemente se apunta a los déficits de participación (especialmente juvenil) en las estructuras partidarias como una carencia fundamental (recuadros 5, 41 y 43). Finalmente, otros entrevistados perciben un proceso creciente de “oligarquización”, generado en parte por la consolidación de partidos que funcionaron durante largo tiempo como “refugios de funcionarios” y de “clientelismo” (por ejemplo, recuadro 42). También existen aquellos que plantean que los partidos, como instituciones, solo se “sostienen” por la acción de quienes ejercen cargos electivos, lo que explica en esta narrativa la falta de inserción social más allá de la de liderazgos y caudillismos electorales individuales (recuadro 43).

Mientras tanto, otros entrevistados señalan la “convergencia programática” y el “consenso en torno al modelo económico” como elementos que impiden la diferenciación ideológica entre partidos. Esta falta de diferenciación vuelve menos centrales a los partidos, erosionando su perfil competitivo y su marca partidaria (recuadros 3, 14 y 43). Finalmente, otros líderes plantean que la relación fuerte con el gobierno durante los últimos veinte años contribuyó a debilitar y desordenar a los partidos, los que carecen de un funcionamiento autónomo y consistente (recuadro 40).

Recuadro 3

Concertación

... a nosotros nos faltó convicción de valorar más lo que habíamos hecho y que esto es como el aire. Claro, la épica histórica es... [haber derrotado a] la dictadura, ganar a Pinochet, y muchos de los que estuvimos en la generación de los ochenta, que veníamos de la universidad a la vida política, veníamos con una carga importante en ese sentido. Pero después, en la década de los noventa, la responsabilidad ya era gobernar y para gobernar había que dar una serie de respuestas concretas que eso fue, yo diría, no eliminando la épica porque los eslogans, más que eslogans fueron sellos. Aylwin tuvo el sello de la democracia y de instalar un sistema democrático; algunos los cotejaron en la medida de lo posible. Yo creo que no, que el de Aylwin fue un muy buen gobierno, que inició la transición a la democracia. Frei tuvo un gobierno que creo fue notable en la apertura económica de Chile al mundo: la cantidad de tratados de libre comercio que se firmaron, la reforma educacional, la reforma de la justicia, la profundización regional... En Lagos, yo diría, el sello de la modernización, el sello de las concesiones, las obras públicas, el tema de las carreteras, el tema del aeropuerto, el tema de los puertos, el tema de ocupar bien esa carretera en función del desarrollo interior del país. Bachelet, sin duda, el sello de la protección social. Entonces, me parece que sin duda Chile hoy, ya no cuando dejó el gobierno Bachelet, hoy día, Chile es un Chile absolutamente distinto que no tiene nada que ver con el Chile de veinte años atrás: en infraestructura, en educación, en el concepto de

ciudad. Entonces, pienso que a nosotros, la Concertación, nos faltó convicción para valorar lo que nosotros habíamos hecho y nuestra épica de ganarle a la dictadura debiéramos transformarla en una épica de la modernidad, en una épica de ganarle a la pobreza, en una épica de un país más justo porque, evidentemente, ¿cuál es nuestro talón de Aquiles? Un modelo económico en la parte redistributiva y en el acceso a determinados bienes y servicios. Sin duda que la brecha no solo no se disminuyó, sino que se mantuvo. Porque una cosa es reducir el número de pobres y otra cosa es que tú tengas un reparto de la riqueza con mayor justicia y con mayor equidad. Yo diría que aquí faltó, esa es la gran épica que a nosotros nos faltó. Tener convicción de que lo habíamos hecho bien y que como lo habíamos hecho tan bien teníamos que ponernos tareas superiores; y a mi juicio esa tarea superior era un país más justo.

Recuadro 43

Concertación

Yo te diría que primero hay una historia potente. Hay una fortaleza parlamentaria... una presencia en el mundo de las alcaldías. O sea, hay estructura. Si el [partido] hoy día no tuviera parlamentarios ni alcaldes, no sé cómo sale: no tiene los jóvenes, no tiene la mística que tuvo en sus orígenes, no tiene las ideas que generaban una identidad diferenciable del resto y no tiene además financiamiento propio. Entonces, ¿cómo se mantiene? Se mantiene porque las individualidades —los alcaldes, los parlamentarios— lo mantienen.

Tal como señalamos arriba, en el caso de los entrevistados correspondientes a partidos de la Alianza por Chile, las visiones críticas respecto al funcionamiento de los partidos se encuentran relativamente atenuadas. No obstante, varios entrevistados reconocen problemáticas similares a las señaladas por sus pares de la Concertación, destacándose entre ellas: la debilidad organizacional de los partidos (recuadros 4 y 15) y la falta de participación en las orgánicas partidarias, especialmente con un énfasis en los jóvenes (recuadros 4, 8, 9 y 15). En cuanto a las causas que explicarían la situación actual, nuevamente tiende a existir cierta coincidencia. En el caso de la Alianza, se destacan la pérdida de perfil programático de los partidos (recuadros 4 y 9) como uno de los factores explicativos de la situación actual. Por tanto, al menos a nivel de la Alianza, las críticas se centran en factores relativos al funcionamiento interno de los partidos, más que al marco institucional o la transformación del contexto social en que opera el sistema.

Recuadro 4

RN

Yo creo francamente que los partidos han ido en absoluta declinación en Chile. En los años noventa los partidos políticos tenían una fuerte influencia y sobre todo participación en el debate de ideas, en la discusión programática, se elaboraban documentos, había revistas, influían la posición de los partidos en la agenda. Así es como nosotros sacamos tres acuerdos básicos de la transición chilena, que fue lo que nosotros denominamos la “democracia de los acuerdos”... Entonces los partidos tenían en esa época un rol súper importante en términos programáticos, influían, había un debate de ideas, había conceptos. Se debatían ideas, conceptos, qué tipo de democracia queremos... Yo diría que eso entró en franca declinación. Los partidos empezaron a perder ese rol de conductores de la opinión pública en materias ideológicas. Creo que se distanciaron de la ciudadanía en términos de caer más bien en debates “intrascendentes” desde el punto de vista de la opinión pública... Tengo la impresión de que los partidos políticos en Chile están extraordinariamente atrasados en su proceso de institucionalización. Son partidos poco institucionalizados, con muy poca participación ciudadana. Las autoridades no se eligen a través de procedimientos, a pesar de que hay elecciones directas de las autoridades... los partidos políticos no aparecen hoy día representando opiniones programáticas que generen debates. Hay carencias de propuestas, más bien esto se ha llevado al ámbito parlamentario, más que a posiciones de partidos; yo dirigía gobierno versus oposición, pero los partidos están en franca, franca declinación. No se han modernizado, no veo en los partidos escuelas formadoras de jóvenes; creo que realmente los partidos políticos están en una crisis muy grave. Yo creo mucho en los partidos, pero siento que estos no han logrado tener la relevancia, la importancia para ser influyentes en el curso de las acciones políticas.

Recuadro 15

Alianza

R: Yo lo encuentro bien amateur todavía. Lo que pasa es que comparado con el resto de Latinoamérica quizá sea un poquito más ordenado y se sobrevive a la primera elección... Creo que tendrían que estar dotados de una estructura mucho más potente, deberían ser más transparentes desde el punto de vista de sus elecciones internas, padrones, todo el tema de la generación de las autoridades... El acarreo permanente, muchas veces te aparece un tipo votando en cuatro partes distintas. Si nosotros hubiéramos cuestionado las elecciones, no tenía mucho sentido. Pero hay un tema ahí electoral que no está bien organizado. Creo que los partidos sí juegan un rol importante en la política chilena, que son esenciales; sí, yo creo que hay que potenciarlos, de todas maneras, pero todavía tienen un grado de ser amateurs y no tan profesionales que me parece que hay que dotarlos de mayor participación, que sean más abiertos.

P: ¿Por qué crees que eso no se ha logrado?

R: Lo primero que veo como necesario y urgente es el rol que juegan los dirigentes de los partidos. Creo que el rol de los dirigentes de los partidos es muy elitista... de no ceder espacios, de no abrir las puertas al resto, de no permitir que se incorporen nuevos personajes. Al final se transforman en máquinas de poder donde unos pocos tratan de mantenerlo lo más amarrado posible, porque de ahí se generan los puestos de trabajo, el empleo, el gobierno mismo, influencias, etc. Yo no creo, como se ha dicho en otros lados, que los partidos políticos estén siendo utilizados para influenciar en intereses particulares... yo creo que [XXXX] se hace de un partido con el ánimo de llegar al poder, mantener sus propuestas, sus ideas, sus amigos, su gente y tener cuotas de poder. ¿Por qué eso se produce? Principalmente porque no hay un sistema participativo de generar nuevos liderazgos. No se ha hecho un esfuerzo de buscar gente nueva. No se ha hecho el esfuerzo de ir a las universidades. No se ha hecho un esfuerzo de formar jóvenes.

Finalmente, en un marco general en que predominan las visiones críticas, los entrevistados también mencionan una serie de “atenuantes” y “ventajas comparativas” del sistema de partidos chileno, especialmente en comparación con la situación de otros sistemas de partido de la región. En este plano, no hay diferencias significativas entre los líderes de la Concertación y la Alianza. Como atenuantes, encontramos el desprestigio y pérdida de centralidad de la política como fenómenos globales (recuadros 10 y 18) y, por tanto, no privativos del caso de Chile. En cuanto a las ventajas comparativas, nuevamente existe sintonía entre la visión del liderazgo partidario y la bibliografía especializada. En su contexto regional, Chile posee un sistema de partidos “moderado” y estructurado en función de programas, más allá de los consensos que antes subrayáramos como parte de los problemas (recuadros 7, 8 y 15). Esto último también se sustenta en la presencia de un sistema estable y ordenado con una larga trayectoria, pautada por la presencia de liderazgos con convicciones (recuadro 8 y 19). Finalmente, se destaca también, en línea con la bibliografía comparada, la presencia de importantes centros de pensamiento que asisten a los partidos en la formulación de alternativas de política pública de muy buena calidad (recuadro 19). En el caso de la Concertación, también se señala la presencia de una “historia potente” en la que se sustenta la identidad actual del conglomerado (recuadro 43).

Recuadro 10

RN

Creo que en ninguna parte tienen mucha [legitimidad]; el sistema político es como el sistema intestinal del cuerpo humano. El intestino grueso y el delgado no tienen muy buena prensa. Tienen mucho más prensa el corazón y el cerebro. No creo que sea tan mala la posición relativa; pienso que los partidos chilenos son bastante decentes, activos. La gente vota poco como en Estados Unidos, como en Uruguay, como en todas partes... vota poco porque yo creo que, en Chile, uno debe esperar mejoras prudentes o empeoramientos prudentes. No nos estamos jugando la vida y eso es bastante bueno, hay que mejorar y preocuparse, pero me parece que la crisis de los partidos se hace evidente cuando surgen *outsiders* como en el caso del Perú. Yo no veo que en Chile eso vaya a pasar. MEO sacó hartos votos, produjo un sano temblor, pero es un político bastante civilizado; es lo más parecido a una persona del sistema.

5. Tipos de partido y sus características principales

Presentamos en esta sección los testimonios recogidos respecto a la evaluación primaria del funcionamiento de cada comunidad partidaria. La pregunta que planteaba una comparación con otros partidos del sistema fue la siguiente: “Y pensando en particular en su partido, ¿qué cosas cree que funcionan mejor que en otros partidos chilenos? ¿Y qué cosas funcionan peor en su partido?”

En este caso, ordenamos el análisis por tipos de partido, los que, como veremos a continuación, no responden a la división entre partidos de la Concertación y la Alianza. Las disparidades que se observan en cuanto al número de entrevistas reportadas para cada partido responden al grado en que los entrevistados abordaron la pregunta con profundidad y al grado en que, al interior de un mismo partido, obtuvimos visiones claramente diferentes. En dicho caso, reportamos las distintas versiones encontradas. Finalmente, aunque contamos con entrevistas para los partidos menores (el PRSD, el PRI y el PRO), la cantidad de entrevistas realizadas en cada colectividad no permite realizar un análisis detallado de cada uno de estos casos.

Entre los cinco partidos principales existe un primer tipo de partido, en el que ubicamos a Renovación Nacional y al Partido Por la Democracia. En términos generales, ambos partidos funcionan como coaliciones laxas de liderazgos individuales, lo que debilita su funcionamiento en tanto colectivos orgánicos y estructurados. Si bien esto genera apertura y flexibilidad, lo que resulta especialmente conveniente al momento de buscar adaptaciones electorales, deteriora la institucionalidad y la organización de ambos partidos.

En este sentido, los líderes de ambos partidos destacan el pluralismo interno, la diversidad, la apertura a nuevos liderazgos y temas, y la “flexibilidad táctica”

como características positivas de ambas colectividades (recuadros 20 a 24 en el caso de RN, 35 y 36 en el caso del PPD). Como contrapartida, se plantean una serie de problemas institucionales relativamente comunes. Por un lado, se destaca la “precariedad institucional” (PPD) y la “falta de consensos programáticos” a la interna del partido como problemas importantes (recuadros 24 para RN y 36 para el PPD). En cuanto a la precariedad institucional, se hace referencia en particular a la falta de participación de base, a la que se contrapone un funcionamiento cupular y jerárquico (recuadros 20 a 24 para RN). En el caso del PPD, los liderazgos personalistas, incluso los locales, parecen tener preponderancia por sobre la organización partidaria, debilitando el funcionamiento institucional del partido (recuadros 36 y 37).

Recuadro 20**RN**

RN es un partido que tiene capacidad de representar una diversidad, una pluralidad dentro de quienes comparten un orden social libre basado en la democracia. Es un partido extraordinariamente abierto, tolerante, lo que a su vez puede ser una debilidad desde el punto de vista que impide una visión más clara de su visión de sociedad, de su programa...

Recuadro 35**PPD**

Lo que funciona mejor es la flexibilidad táctica para moverse. Es un partido de frontera y por la tanto se puede mover, tiene menos densidad histórica, menos peso histórico, se puede mover con mayor fluidez en una sociedad más cambiante, más dinámica. Eso a la vez es su desventaja, porque cuando juega la historia política, ahí la DC y el PS son más fuertes, tienen más peso.

Recuadro 36**PPD**

R: Yo creo que lo que funciona mejor en el PPD es su análisis y su capacidad de percibir los cambios de la sociedad. Es un partido mucho menos rígido que los otros, en su estructura de pensamiento, en su relación social, porque además es un partido más reciente y eso es lo que funciona mejor en el PPD.

P: Y ¿qué cosas funcionan peor en el PPD?

R: Lo que funciona peor es que de esta precariedad, que todos tienen, el PPD es el más precario de todos. Es un partido que no tiene ninguna propiedad... es un partido que existe solo porque hay algunas personas que tienen el ánimo de que siga existiendo. Pero su solidez institucional y patrimonial es nula.

El Partido Demócrata Cristiano (DC) y el Partido Socialista (PS) constituyen un segundo tipo de partido relativamente consistente. En este caso, se trata de partidos con una estructura de cuadros y de movimiento de base más desarrollada, que tiene su origen en la larga trayectoria histórica de ambos. Esto dota a ambos partidos de una estructura organizativa de base, que aunque pueda no estar representada a nivel de cúpulas, posee cierta influencia en la vida local de ambos partidos (recuadro 34). De todos modos, esto también supone la inconsistencia entre una estructura organizativa que no refleja fielmente la realidad cotidiana del partido (recuadro 38). Se trata además de partidos en los que un cierto perfil ideológico, la épica y la trayectoria del pasado tienen peso y actúan como puntos de referencia al momento de juzgar (muy frecuentemente de forma crítica) la situación actual (recuadros 33 y 38). En cuanto a las debilidades, se señala un fuerte faccionalismo en el caso del PS (recuadro 38), al tiempo que la DC ha sufrido escisiones muy relevantes en los últimos años. Desde el punto de vista de los liderazgos, en ambos partidos se plantean frecuentemente problemas de falta de comunicación y conexión con la sociedad (recuadros 33 y 39). Elocuentemente, mientras los líderes de la UDI señalan haber intentado replicar las estrategias de articulación política de la “Falange”, los líderes actuales de la DC esgrimen la necesidad de tener que aprender de la estrategia político-electoral de la UDI actual (recuadro 33). En síntesis, a diferencia de los dos partidos anteriores, la DC y el PS tienen una estructura organizativa más densa y un pasado que provee una matriz ideológica/identitaria compartida. No obstante, también poseen fuertes tensiones internas provocadas por la presencia de distintas facciones y por la inconsistencia entre una estructura orgánica y territorial relativamente densa que no presenta incidencia, más allá del ámbito local, en la vida actual del partido.

Recuadro 33

DC

R: Yo te diría que el partido político más estructurado de Chile y del cual hay que aprender hoy día es la UDI, lejos. O sea, no hay nada en la Concertación que te dijera “envidia”, nada. Lo que no quiere decir que estemos demasiado bien en la DC. Creo que la DC tiene enormes debilidades...

P: ¿Puede ser que la UDI, con esta épica de ir a las poblaciones y de cómo actuar, le haya “robado” a la DC esa épica?

R: Yo no sé si tal cual, porque el tema de la dictadura sigue siendo para una generación un tema importante...

P: Sí, pero dejando eso de lado...

R: [se ríe] Es un “if” bastante grande. Yo te diría que ellos claramente mezclaron algo que en la derecha nunca había estado: que era este origen religioso, de inspiración —si tú quieres— más espiritual con un compromiso social.

P: Pero es lo que hizo la Falange en su momento...

R: Sí, nunca lo tuvo la derecha. Más que “robarnos”, yo creo que no nos robaron la épica, en el sentido de que ellos construyeron su propia épica, y realmente es admirable.

Recuadro 38

PS

Lo que funciona peor son sus juegos tendenciales que no tienen nada que ver con definiciones de carácter político y el enorme poder que en el fondo tienen las tendencias, que determinan mucho del curso del PS. Hay una estructura, un estatuto del PS que está obsoleto; instituciones internas que están obsoletas, como el Tribunal Supremo. Está obsoleta la manera en cómo se es militante en el PS. Yo soy de la idea de que volvamos, aunque sea un poco conservador, a un sistema en que los militantes tengan, como en las sociedades anónimas, acciones A, acciones B y acciones C. Vale decir, los de A pueden elegir las más altas autoridades y los de C pueden elegir las autoridades comunales. Eso existía en el PS con bastante éxito. Hoy una persona que va pasando por la calle firma una ficha y es socialista. No es socialista porque crea realmente que es posible una sociedad de carácter socialista. ¿Qué es lo que mejor funciona? Funciona su sentido de pertenencia. Hay todavía en el PS un sentido de pertenencia. El sentido de pertenecer al partido de Allende es mucho más poderoso que pertenecer a otro partido: por la mística, por lo que significa pertenecer a la UP, por los héroes, por los mártires, porque intentó una revolución en Chile; el sentido de pertenencia es lo que funciona mejor. Eso hace que los enormes defectos que hoy día tiene disminuyan un poco. Pero, disminuyen un poco en medio de una crisis general del sistema... El sistema político... está socavando la democracia. Mientras eso se ha perseguido, no solo teóricamente sino en la práctica, y el mundo conservador de derecha mantenga una estructura constitucional e institucional marcada por el autoritarismo, lo que están promoviendo es... la destrucción del sistema democrático. Eso hace que en Chile pueda producirse un fenómeno similar a lo que ocurrió en Venezuela: en vez de tener un milico de izquierda podemos tener un milico de derecha, nacido con un enorme prestigio y legitimidad social.

Las características de la UDI no pueden subsumirse en los dos tipos identificados hasta el momento. Se trata en definitiva de un partido con un perfil único, lo que probablemente también haya sido funcional en términos de su

crecimiento electoral. Aunque es un partido relativamente nuevo en el sistema, posee una organización densa y homogénea en torno al concepto de partido “fundacional”. Dicha homogeneidad se ha ido generando mediante un proceso en que se combinan la “mística partidaria” y un fuerte liderazgo (recuadros 25 a 28 y 32), los que también resultan funcionales en términos de otorgar peso específico al partido frente a los liderazgos individuales. Estos últimos usualmente están dispuestos a “dar pasos al costado” en favor de compañeros mejor posicionados; algo que también parece relativamente excepcional a nivel del sistema de partidos actual (recuadros 25 y 31). Se trata a su vez de un partido con fuerte inserción en terreno, no solo vía su propia organización partidaria, sino también mediante la articulación de organizaciones y movimientos afines, como redes de ONG locales o los “operativos de invierno” llevados adelante por el gremialismo universitario (recuadro 31). También en fuerte contrapunto con el resto de los partidos chilenos, la UDI posee una estrategia activa de captación de recursos humanos y, especialmente, de captación y formación de jóvenes (recuadros 25-27 y 29). Los liderazgos nacionales se involucran directamente en dichos procesos, así como también en la discusión y articulación programática al interior del partido y a nivel de la bancada parlamentaria (recuadro 25).

Recuadro 27

UDI

R: La UDI es un partido acostumbrado a tener liderazgos fuertes. Estamos marcados por el origen, y como tuvimos un líder natural en Jaime Guzmán, que fue el que nos convocó, el que nos cambió el cuento... en la UDI hay una cuestión súper curiosa: en su origen, obviamente por crear algo nuevo, estaba fuertemente marcado por Jaime Guzmán, estaba fuertemente marcado por un grupo de personas muy jóvenes... teníamos 26-28 años...y está fuertemente marcado también porque somos personas que curiosamente Guzmán logró convocar a pesar de que son personas que no venían de la derecha tradicional, y él nos convocó a hacer un partido, obviamente, con los principios e ideales de la derecha ideológicamente hablando, pero no de la derecha tradicional... Nosotros nos formamos en torno a un líder. Algo que ha marcado un poco la UDI es que... la UDI es un partido que le gusta que lo manden y es curioso. Nosotros hemos construido un partido que nos gusta participar, pero que necesitamos que en un momento dado alguien llame al orden... Eso ha sido acompañado por equipo, por todos nosotros.

P: Pero justamente, ¿cómo hace ese liderazgo para que al final del día la UDI no sea simplemente la suma de sus partes?

R: ... ¿Por qué han sido liderazgos unificadores?... Porque son liderazgos con mucha motivación, con mucha autoridad moral, con mucha convocatoria... son liderazgos artesanales, de dedicación personal, de estar ahí, de partir a terreno... Claro, nosotros es-

tamos interconectados con todas las redes habidas y por haber, funcionan muy bien en la UDI, pero es irremplazable! la gira mensual, el estar, acompañar. Es muy artesanal.

P: ¿Cómo describirías la relación entre los líderes partidarios y el resto de los integrantes del partido? Y específicamente, ¿cómo funciona la relación con las bases sociales/territoriales del partido?

R: Con esto. Por señalártelo, nuestras primeras bases territoriales, poblacionales que nosotros creamos, hoy día los conocemos a todos, hemos hecho una vida juntos... En la UDI, por ejemplo, nadie se trata por el apellido... Ahora, eso requiere pega. Eso es, como te digo, artesanal. Pero nos conocemos. Nos hacen bromas por eso y nosotros sabemos. Pero el día que perdamos esto... Todos los debates de la identidad, del futuro nuestro siempre son debates sobre la historia: “Te acuerdas cuando...”, “yo prefiero la primera bancada cuando éramos catorce que hoy día que somos cuarenta”. Digo yo, está bien, pero tenemos que llevar el espíritu de los catorce a los cuarenta. Si de eso se trata. Pero siempre hay una referencia hacia la historia, porque en la historia sentías que eras más aperrado, que estábamos más juntos, que éramos más amigos... Hay vida, no convencional, y cuando se nos debilita eso...

P: ¿Se está debilitando eso producto del crecimiento?

R: Es natural. El reclamo o el golpe que se nos da es: “Oye, está bien, hemos crecido, es natural que...”, pero te exigen.

Recuadro 29

UDI

P: ¿Cómo se articula el funcionamiento del partido tomando en cuenta la importancia de los individuos (líderes de sectores o de agrupaciones)?

R: Ha habido una correcta mezcla, una adecuación entre, primero, ser un gran defensor de la estructura, un partido que la gente lo asimila mucho al PC, un partido de células y de organizaciones de base. Tiene esa estructura, tiene esa arquitectura por su origen, y también por su vocación, el mundo popular. La única manera de tener presencia en el mundo popular era así: estar metido de alguna manera en el sistema social. Pero también, junto con eso, cuando revisas la lista de los parlamentarios, ves que hay muchos con experiencia, ex presidentes de la Juventud, que han hecho una carrera, que han sido concejales, alcaldes, o sea: estructura. Pero también ha tenido la suficiente permeabilidad como para incorporar a gente que viene de afuera y que pudieran hacer un aporte. Con éxito y fracaso.

P: ¿Que los fueron a buscar o que quisieron ingresar?

R: Que quizás vieron en la UDI la posibilidad de canalizar su vocación y sus inquietudes, su pasión... y se adecuan a esa lógica y pasaron a ser del sistema UDI... Pero en general ha habido esa capacidad de permear; hemos tenido senadores independientes, pro-UDI, que terminaron siendo militantes UDI. Ha tenido esa capacidad, ese pragmatismo, de abrir la puerta, de tener alguien del mundo social, alguien del mundo empresarial, del arte, de la cultura, de la televisión. Pero al final, si tú miras a los cuarenta, el homogéneo sigue siendo bastante UDI... a pesar de que si tú miras a “esta persona”, biotípicamente, culturalmente, su matriz es distinta, es verdad, pero está homogeneizado en su labor.

P: ¿Cómo se da ese proceso de homogeneización?, ¿a partir de la participación en la organización o no?

R: Sí, porque la UDI es muy demandante en ese sentido... todos los días tienen un contacto. Hay un monitoreo permanente, hay un control social... El discolor tiene límites.

P: ¿Cómo describirías la relación entre los líderes partidarios y el resto de los integrantes del partido con las bases sociales/territoriales del partido?

R: La UDI tiene un sello fundacional, con un líder carismático, y ese sello está marcado por formar algo nuevo. Cuando estás formando algo tan nuevo siempre estás convocando, con un sentido como de apostolado... porque sabes que eres minoría y tienes que estar organizado. Parte de ese sello se mantuvo o se mantiene. Los dirigentes UDI son dirigentes que recorren el partido permanentemente... Y ese bastón, de alguna manera es el que se... está traspasando hoy día... Ese sentido de misión y de recorrer está muy presente sobre todo en la estructura. Un político moderno te va a decir que recorrer la estructura es perder el tiempo, vale cero. Tú tienes que ver la opinión pública, medios de comunicación, dirigirse a los nuevos electorados. Pero en la lógica UDI tiene mucho valor el recorrer la estructura. Todavía es muy valioso. De los grandes liderazgos que tiene la UDI, lo que se valora en ellos es esa capacidad de recorrer, de cuando se junta la asamblea de conocerlos a todos... Hay muchos diputados que han pasado por todas las instancias, que entraron siendo muy jóvenes, que fueron dirigentes juveniles... hay un corazón de la UDI que obedece mucho a la lógica de la estructura.

Como se observará en las secciones subsiguientes, estas características otorgan a la UDI ciertas ventajas competitivas. A modo de ejemplo, le permiten al partido tener una mayor capacidad para remover incumbentes y forzar una renovación de la oferta electoral del partido, integrando figuras jóvenes a su plantilla (recuadros 25 y 31). No obstante, también existen en la UDI problemáticas que aparecen recurrentemente en las respuestas de algunos entrevistados. Si

bien se trata de un partido “abierto” y con inserción social, también se lo percibe, por parte de su liderazgo, como un partido fuertemente jerárquico en el que los líderes históricos del partido concentran fuertemente el poder. Esto se manifiesta muy claramente al analizar la vida interna de la UDI (próxima sección) y muchas veces se representa, en el discurso de los líderes del partido, mediante la alusión a un “corte generacional” y a la presencia de “problemas de crecimiento” (recuadros 26, 27 y 30). Mientras los líderes tradicionales desconfían de liderazgos nuevos, los liderazgos emergentes plantean objeciones respecto a la excesiva centralización de poder que ejercen los “coroneles”.

Armados de esta caracterización comparativa de los distintos partidos, analizamos en las próximas secciones distintas dimensiones relativas al funcionamiento organizacional de los partidos chilenos. Nos interesa en particular analizar los procesos de gobierno corporativo, los mecanismos de selección de candidatos y financiamiento de campañas, y las actitudes de los líderes partidarios respecto al fenómeno de “los díscolos”.

6. Vida interna de los partidos políticos

En esta sección presentamos los testimonios recogidos al consultar a los entrevistados respecto a las actividades internas de su partido y, fundamentalmente, acerca de la relación con los sectores de base y los militantes. Las preguntas utilizadas fueron las siguientes: “Según su opinión, ¿cuántos militantes tiene el partido? ¿Existen instancias de participación de base/militancia que funcionen regularmente, más allá de las elecciones nacionales o municipales? ¿Cómo describiría la relación entre los líderes partidarios y el resto de los integrantes del partido? Y específicamente, ¿cómo funciona la relación con las bases sociales/territoriales del partido?”

Si bien ordenamos las respuestas por partido, en este caso encontramos bastante homogeneidad en las respuestas obtenidas (recuadros 44 a 64). Concluimos que se trata por tanto de características relativamente transversales, que en distinto grado pautean el funcionamiento interno de los distintos partidos políticos chilenos.

El rasgo fundamental es la carencia de actividades y ámbitos de militancia institucionalizados con funcionamiento regular. Las excepciones (ambas muy parciales) son los casos del PS y la UDI, en los que existen instancias donde se convoca más ampliamente a la militancia. El PS y la UDI poseen “aparatos de masa” y organizaciones de base y territoriales activas y relativamente conectadas con el liderazgo partidario nacional. No obstante, en todos los casos se reconoce que la articulación entre la base y la dirigencia nacional es esencialmente formal y esporádica. En dicho sentido, esa articulación ha sufrido un debilitamiento en los últimos años, incluso en los partidos más activos (PS, UDI) y se ha deterio-

rado más fuertemente (en el caso de la DC). La presencia de una brecha muy significativa entre el número de afiliados que los líderes partidarios declaran tener en sus padrones (en el entorno de los cien mil) y las estimaciones que realizan respecto al número de militantes realmente activos (entre cinco mil y veinte mil), provee claros indicios respecto a las diferencias entre la institucionalidad formal y la realmente existente. En cuanto a la militancia, también se percibe un progresivo envejecimiento, lo que da cuenta de la baja capacidad de convocar a nuevos activistas. Se trata en definitiva de militantes “en peligro de extinción”.

Recuadro 48

PS

R: [La relación con las bases funciona...] a través de los sistemas de liderazgos, con vasos comunicantes. Se debilitan (los vasos comunicantes) pero no se cortan. Yo mismo, que todavía soy uno de los líderes del partido, sé perfectamente donde tengo más fuerza, donde hay más gente que me apoya y menos gente que me apoya. Si quisiera ir a la presidencia del partido... sé perfectamente donde están los líderes que me pueden ayudar... Es un sistema de vasos comunicantes que te permite conectarte con el caudillo o con los líderes de un sector determinado, de una zona determinada, quien a su vez tiene un sistema. Ahora este sistema se ha ido deteriorando porque no está unido sobre la base de afinidades ideológicas y políticas.

P: ¿Existen instancias de participación de base/militancia que funcionen regularmente más allá de las elecciones nacionales o municipales?

R: El PS lo practica, sí, los plenos regionales funcionan... hay mecanismos. Por cierto, no tiene nada que ver con el partido de cinco veinte mil militantes... el PS tiene militantes, vale decir, personas que están en las buenas y en las [malas]; no más de cinco mil personas a través de todo el país que participan asiduamente. Son los que tienen la mejor formación, son los que tienen raigambre en una organización social. Es curioso, el PS lidera prácticamente todas las organizaciones sociales más importantes: la CUT, la Anef, los trabajadores del cobre, son todas socialistas.

P: Ahora, entre ciento veinte mil y cinco mil hay una distancia importante. ¿Por qué se da ese desfase tan profundo?

R: La ley de partidos políticos. No hay otra explicación, la ley de partidos políticos es una mierda. No hemos sido capaces de modificarla... ahora [en las internas] del PS votan 25 mil. La gente vota, otra cosa es participar.

P: ¿Qué aspectos de la ley de partidos políticos consideras que inciden más en este desfase entre 25 mil y 120 mil?

R: [La ley de partidos políticos] no está pensada para organizaciones significativas. El desprecio de la derecha, de quienes hicieron la ley, con los partidos políticos es total. Hay una ideología antipartidos. Curiosamente, esa ideología también es de izquierda, también hay jóvenes de izquierda que odian a los partidos políticos...Primero [entonces], su concepción. Segundo, que no está regulada la forma en que tú te adscribes al partido político; no se regula, no se pone condiciones, básicamente firmas un papel... No es una ley que le dé fortaleza a las instituciones de los partidos políticos.

Recuadro 52

DC

...la militancia partidaria es cada vez menor pero, una cosa más todavía, es menos activa. Antes la militancia era una militancia mucho más activa, mucho más presente... Hoy día, este concepto más individual que cala la sociedad en todas partes hace que la sociedad sea menos participativa. La gente hoy día está menos preocupada, está más preocupada por sus temas. Yo creo que hay menos vocación por comprometerse por la cosa pública y los partidos políticos sufren ese tema. Es culpa también de los partidos políticos que no han sido capaces de estructurarse y reformarse. Ahora hay un proceso revolucionario, todas estas redes sociales hacen que nuevamente el tema partidario sea mucho más débil. Las redes sociales empiezan a adquirir mucho más fuerza de formación de opinión, de compromiso.

Recuadro 56

RN

R: Muy distante. Lamentablemente siento que los líderes partidarios hoy día en Chile descansan, nuevamente, mucho en el sistema electoral... que de alguna forma subsidia el rol de los partidos porque no los obliga a salir a ganarse el apoyo de la base y por tanto eso genera un incentivo a la mayor distancia.

P: ¿Existen instancias de participación de base/militancia que funcionen regularmente más allá de las elecciones nacionales o municipales?

R: Muy baja, muy baja. Más bien se crean instancias de parlamentarios, del diputado, alcalde, concejal, que en su comuna lo hace por beneficio personal más que por una institucionalización del partido.

Otra tendencia relevante, y también transversal al espectro partidario, es la creciente dependencia de los partidos de líderes electos (diputados, senadores, alcaldes) para mantener “vivas” las estructuras locales a nivel comunal y distrital. En este sentido, los partidos carecen de recursos organizacionales y financie-

ros que hagan posible desarrollar estructuras paralelas a sus liderazgos locales (en donde cuentan con representantes electos) y mantener una presencia activa en localidades en las que no cuentan con representantes electos. Esta tendencia denota la importancia de contar con recursos financieros y de actividades partidarias destinadas a fortalecer las organizaciones locales autónomas que permitan “institucionalizar” a los partidos en la arena local, con independencia de dichos liderazgos. La carencia de este tipo de mecanismos y la alta dependencia de liderazgos electorales individuales contribuye a generar mecanismos de articulación “clientelar” y “caudillista” de las actividades de base del partido. Aunque funcionales en el corto plazo (en tanto aseguran la presencia electoral del partido), este tipo alternativo de articulación termina finalmente debilitando la organización partidaria. Los procesos de nominación y selección de candidatos que ahora describimos constituyen instancias en las que se vislumbra claramente la creciente dependencia que poseen los partidos y sus cúpulas dirigenciales de este tipo de liderazgo.

Recuadro 50

PPD

R: Deben ser dos mil personas.

P: ¿Con una distribución homogénea a lo largo del territorio chileno?

R: No, para nada, hay regiones que funcionan mejor que otras; es muy variado de región en región.

P: ¿Y qué es lo que explica que funcione mejor en una región que en otra?

R: Ciertos activos de personas que hay y la presencia de algunos parlamentarios que son activos en el partido. O sea, en algunos lugares nosotros tenemos parlamentarios que mueven mucho al partido, en otros lados tenemos parlamentarios que no mueven nada al partido, y en otros lados no tenemos parlamentarios.

P: Me interesan especialmente los parlamentarios que no mueven al partido. ¿No son la estructura fundacional del PPD, o no tiene nada que ver con eso?

R: No tiene nada que ver con eso. Tiene que ver con el estilo de trabajo que ellos tengan. Hay gente que es mucho más orientada al trabajo político, que se mete en los problemas políticos de la región. Hay gente que tiene una estructura de trabajo más clientelar. Es muy variado, no hay una matriz única.

Recuadro 62**UDI**

Depende de lo activos y proactivos que sean las bases locales. Nosotros estamos estructurados en directiva o en base comunal distrital y regional, sobre la base, por así decirlo, de diputados, alcaldes, senadores. Entonces en la medida que el alcalde, el senador, el diputado sea más proactivo, va haber mayor desarrollo de la estructura territorial. Yo trato al menos en mi zona de fomentar eso, que funcione independiente de lo que soy yo como parlamentario. Eso depende de que los militantes sean más proactivos, eso en política como en cualquiera actividad humana se necesitan liderazgos, gente que diga “yo hago esto”. Eso en política debiera estar porque cualquier persona que está en un partido político debiera de ejercer algún grado de liderazgo. Muchas veces donde no hay parlamentarios existe una base de militantes que funciona permanentemente, lo cual no quiere decir que en todas partes sea una base militante que alcance resultados; porque se transforman... en círculos más cerrados donde nos sentimos bien, pero se termina transformando en una especie de club y se cierra. Entonces, tiene que venir la organización a nivel nacional a decirles: “Miren, va haber elecciones, ¿a quiénes quieren llevar?”, y ellos automáticamente van a decir al presidente de aquí y al de acá. Van a decir que son los mejores candidatos. Lo curioso es que nunca han ganado una elección, entonces tiene que venir la organización nacional a decirles: “Miren, ustedes se llevan muy bien como grupo, pero electoralmente nunca han ganado”. Entonces tenemos que “intervenir” para potenciar a la UDI acá. Entonces no hay una regla común, hay lugares donde no hay diputados y la UDI funciona muy bien y hay lugares donde los hay y no funciona muy bien y viceversa.

7. ¿Quiénes y cómo nominan? Primeras y sucesivas nominaciones. ¿Hay mecanismos de desplazamiento y renovación de incumbentes?

En esta sección nos centramos en uno de los aspectos claves en relación con las dinámicas de renovación (oligarquización) de los partidos políticos chilenos. El poder de nominación que el sistema binominal otorga a las dirigencias partidarias ha sido señalado frecuentemente, tanto en el ámbito académico como en el político, como uno de los principales factores que impiden la renovación del sistema de partidos. En esta sección presentamos las respuestas de los entrevistados a las siguientes preguntas: “Una de las teorías más asentadas en la bibliografía sobre Chile es que el poder de nominación de candidatos al Congreso otorga mucha influencia a las dirigencias de los partidos chilenos. ¿Qué opina respecto a esta hipótesis? Y, ¿cuáles son los mecanismos que existen hoy día en el partido para hacer una carrera política? En otras palabras, si hoy en día tuviera que iniciar nuevamente su carrera política, ¿cómo se imagina los primeros pasos? ¿Qué debería hacer para crecer políticamente?”

Nuestros hallazgos sugieren que la tesis sobre el “poder de nominación de las cúpulas partidarias” debe ser matizada. Dicho poder se ejerce, muy especialmente, en la primera nominación. No obstante, cuando se trata de un candidato incumbente tiende a ser este y no su partido quien posee mayor influencia. En este sentido, la nominación de un incumbente, incluso de un díscolo, depende en gran medida de su propia voluntad de seguir ejerciendo el cargo (recuadros 65, 66, 78, 79, 80 y 90). En este sentido, la UDI presenta un perfil diferente, que en alguna medida le permite renovar su oferta al reemplazar (con relativo éxito electoral) incumbentes con una o dos reelecciones por candidatos jóvenes. Este “sistema” responde a una centralización de poder en las cúpulas partidarias y al funcionamiento de una comunidad partidaria con fuerte peso (recuadros 84, 86 y 87).

Recuadro 65

PPD

R: [¿Quiénes nominan?] No son los partidos...

P: Pero entonces, ¿quiénes son los que nominan?

R: Los nominados

P: Pero esos “nominados”, ¿cómo llegaron a serlo?

R: Es que ya llegaron. Al final no es el partido. Si tú me preguntas a mí... ¿cuántos candidatos contribuye a elegir? Uno, dos. Uno por el cupo y algún otro porque puede poner condiciones institucionales que uno cumplió y el otro no cumplió. Pero siempre hay amenazas: “Si no soy candidato, me voy del partido”. Te lo doy firmado.

P: Entonces, la hipótesis de que los partidos tienen mucho poder de nominación, ¿no corre?

R: Son los nominados los que tienen más influencia que los nominadores. El margen de juego que tienen es...

P: ¿Y qué capacidad tienen los partidos de mantener esa influencia, una vez que un eventual candidato logra ser nominado y es elegido?

R: Casi ninguno. Pregúntale a [XXX] ¿cuántos diputados no llevó a la reelección? O a [YYY], o a [ZZZ], si hay alguno en estos años que no llevó a la reelección. O ¿cuántos no llevó a la reelección queriendo él ir a la reelección? Te vas a dar cuenta de que son casos excepcionalísimos. Debe haber tres casos en toda la política chilena en veinte años.

Recuadro 79

PS

P: Una de las teorías más asentadas en la bibliografía sobre Chile es que el poder de nominación de candidatos al Congreso otorga mucha influencia a las dirigencias de los partidos chilenos. ¿Qué opina respecto a esta hipótesis?

R: Sí, pero después se independizan, así que es un poder bien relativo. Tienes un minuto de gloria, que es el de la nominación.

P: ¿Después no hay forma de controlarlos, ni siquiera con la amenaza de no volver a nominarlos?

R: No, nooooo.

P: ¿Por qué? ¿Ya los necesitas tú a ellos?

R: Claro, se arma una situación de equilibrio.

Recuadro 87

UDI

R: Me hicieron la pregunta mis hijos ayer acerca de qué posibilidades tiene una persona...en transformarse en diputado. Les dije: “Si tú ves a un [XXXXXX], a [YYYYYYY], un [ZZZZZZ], quienes no tienen ninguna trayectoria política y hoy día están sentados al lado mío, te das cuenta de que sí hay oportunidades. Lo que debes hacer es ser proactivo y creer en lo que estás planteando. Si tienes convicciones y energía te vas abriendo espacio en buena ley, aquí vas a tener oportunidades. La UDI apuesta y la gente confía en ellos. Nosotros hicimos un proyecto que se llamaba “liderazgo local”. Dijimos: “Queremos llevar un candidato sub 30 para las municipales en todas las comunas de Chile”. No lo logramos, pero logramos llevar en ciento cincuenta y salieron ochenta personas que no tenían trayectoria política y llegaron ahí. Lo que hay que tener es ganas y trabajo en equipo. En la UDI cuando alguien tiene demasiadas ambiciones y dice: “Quiero ser presidente”, no va a llegar muy lejos. Pero cuando se ve que está haciendo las cosas con esfuerzo y en equipo con la camiseta puesta, va a tener oportunidades.

P: ¿Cuáles son los mecanismos que existen hoy día para hacer una carrera política?

R: Existe el comité electoral, donde cualquier persona puede venir y decir yo quiero ser candidato por la UDI y hay distritales, regionales, central. Tú presentas tus antecedentes al comité, ahí te entrevistan, y empiezas a correr con otros más. Además, nosotros podemos llevar a personas independientes en nuestras listas, personas que no siendo militantes suscriban los principios de la UDI, que no siempre se afilian a la UDI; nadie les está diciendo que firmen por la UDI.

En cuanto a las primeras nominaciones, los entrevistados presentan visiones relativamente inconsistentes. Algunos entrevistados destacan el peso de las estructuras locales al momento de seleccionar un nuevo candidato (recuadros 71, 78, 80, 86 y 89). Este argumento fue especialmente esgrimido por los líderes de partidos con mayor estructura orgánica a nivel territorial (la DC y el PS) y por líderes de RN. En el caso de RN, el peso de los militantes locales parece ser más fuerte a nivel de regiones. Además, especialmente en el caso de los partidos de derecha, se menciona la utilización de encuestas distritales o a nivel comunal para poder definir contiendas entre distintos posibles candidatos (por ejemplo, recuadros 72 y 88).

Recuadro 71

RN

P: ¿Qué factores definen, a grandes rasgos, quién es mejor candidato que otro?

R: En la administración de [XXXX] era súper objetivo: que tuviera certeza de lo que significa la campaña, que tenga de dónde obtener cierto grado de recursos —no que sea un millonario—; mirábamos el Dicom de las personas, teníamos un convenio con Dicom para no meter las patas. Que sea mediático, mucho más, que sea conocido en el sector y que la gente de la zona lo ubique, que tenga un grado de respetabilidad —da lo mismo en qué...—, esas eran las características. [YYYYY] influía un poco más en cómo pensaba el tipo, le trataba de imponer un sello... se notaba cuando los entrevistaba... ahí está el poder del presidente.

P: ¿Cuánto pesa que el tipo tenga militancia en el partido, años en el partido?

R: Normalmente el que no tiene militancia y es buen candidato va a terminar siéndolo, pero es más dificultoso porque tienes que enfrentarte a la maquinaria local del partido. Los locales del partido son más reacios al candidato afuerino que el comité electoral. El comité electoral es mucho más realista...

[Señaló que el histórico, el militante con trayectoria tiene muchas probabilidades de ser candidato, pero el que viene de afuera también, si logra establecer lazos con la estructura local]

R: ...el partido valora mucho el regionalismo. Si tú revisas la plantilla de diputados, la mayoría son originarios de la zona, a diferencia de la UDI que funciona como grúa...

Recuadro 80

PS

R: Es una hipótesis relativamente válida. Efectivamente las direcciones tienen un poder significativo, pero en general es oyendo a las bases; no es que las bases decidan... Hay un mecanismo por el cual es evidente que en tal lugar el candidato a concejal o candidato a alcalde tiene que ser fulano de tal porque tiene raigambre, prestigio, porque estuvo a punto de salir la vez anterior, porque habitualmente es alcalde. Ahí es obvio que la voz del pueblo es escuchada por la dirigencia del partido. En aquellos lugares en donde la indecisión es total, vale decir en aquellos lugares donde no existe un liderazgo sólido, firme o representativo, ahí las direcciones toman normalmente la decisión y no siempre son decisiones felices...

P: ¿Se puede intuir que a medida que nos alejamos de lo local las bases pierden influencia?

R: Sí, sí. Sobre todo, porque ser diputado o ser senador es mucho más importante que ser alcalde o concejal.

P: ¿Y qué capacidad tienen los partidos de mantener esa influencia, una vez que un eventual candidato logra ser nominado y es elegido?

R: Ninguna, ninguna. Formalmente ninguna.

P: ¿Cómo se explica entonces la disciplina del PS?

R: Nada más que por el sentido de pertenencia...

Recuadro 88

UDI

P: La UDI reemplaza más asiduamente a los incumbentes, y en general, con éxito. ¿Cómo transfieres el electorado del caudillo en retiro hacia el nuevo? Porque parece ser difícil...

R: Si tú lo haces bien no es difícil [nombra algunos ejemplos]...

P: Pero ¿cómo lo hacen? Hay otros partidos que no lo hacen tan fácil...

R: Porque no te vas cuando debieras haberte ido. Eso es muy común. Si eso queda a criterio de él y de la comodidad de los partidos, es natural que te pase que tú digas: "No, no, que vaya de nuevo este gallo". Si para nosotros era más fácil... Si tú no te vas en el momento oportuno, tú no tienes descendientes para dejar... si tú taponeas

y taponeas, siempre se va a recurrir al dirigente que ya lo hizo... “Este gallo lo hizo súper bien, que vuelva de nuevo”... La UDI en eso ha sabido descubrir los momentos, cambiar la gente.

P: Pero para eso necesitas una estructura centralizada que otros partidos no tienen.

R: Claro, estoy de acuerdo. Eso requiere una conducción con liderazgos centralizada... eso te funciona en la medida que haya conducción centralizada y con ascendiente... eso nosotros no lo hemos perdido...

P: ¿Cómo gestionan ustedes el paso de gente que fue alcalde y que quiere ser diputado o senador?

R: Yo te diría que en no pocas partes se te generan conflictos... hemos tenido lugares donde hemos dicho “que vote la gente”. Para mí es el peor de todos, porque tú dices: “¿Qué representativo es, cuántos votaron? 36 personas”. ¿Te fijas? ¿Qué es lo que es eso? Nosotros usamos instrumentos de decir: “Bueno, mira, hagamos una encuesta. ¿Estamos todos de acuerdo? De tal fecha a tal fecha”. La encuesta es un mecanismo que al final todos aceptan porque es más amplia. Entonces te vas a ese instrumento. Porque no le puedes negar el derecho a nadie... Tienes que resolver cuando coinciden dos figuras relevantes...tienes que darle un sistema justo, democrático, o respetado por ellos para decir quién es. Esa es la forma en que lo hemos hecho siempre y creo que los partidos han vuelto mucho a ese sistema... Si tú pierdes esta conducta, este clima, estos estilos, bueno, va a caer en las formas que están todos... Hemos logrado [mantenerlo] a pesar del crecimiento y la magnitud que tenemos, la apuesta de muchos es que esto iba a ser un caos y no lo ha sido porque se invierte tiempo en esto, porque como la energía del tronco es importante a la gente le preocupa cuando se empieza a perder eso. Entonces cada cierto tiempo decimos: “Oye, mira las formas”, caemos en autocrítica y tenemos ese proceso de discusión interna y que es valioso y que a la gente le consta y lo reconoce. Es parte de lo que te mantiene la mística institucional.

P: ¿Tú dirías que esa es una marca registrada de la UDI?

R: Creo que es marca registrada de la UDI hoy, de todas maneras, pero no en exclusiva. Creo que la Falange tuvo esta marca registrada cuando nació en un origen muy parecido a nosotros. Creo que, en general, los partidos que nacen como nosotros y que perduran en el tiempo tienen esta característica...

Entre otros elementos relevantes se destaca el peso de candidatos que no provienen de la orgánica partidaria, sino que “desde fuera” perfilan una candidatura al ser públicamente notorios, tener acceso a recursos económicos o simplemente

estar cerca de los círculos dirigenciales (recuadros 67, 68, 73 y 75). Los casos de RN y el PPD son aquellos en que este tipo de argumento tiene más presencia.

Recuadro 75

RN

R: Respecto a eso te voy a decir que tengo la sensación y la impresión de que la línea de crecimiento político, desde una persona común y corriente a ser parlamentario destacado, lamentablemente hoy a diferencia de antes no pasa por el escalafón de ascenso interno de un partido. No pasa necesariamente por ahí, no estoy diciendo que no se pueda hacer por ahí. Pero, imagino yo que hace quince años el ser presidente de la comuna, para después ser presidente del distrito del partido y después ser presidente de la región y después ser concejal y después ser alcalde y después ser elegido diputado y eventualmente senador era una línea que antiguamente era más relevante. Hoy día tengo la impresión de que las cosas no van por ahí, los partidos más bien tienden a buscar candidatos... fuera de sus tiendas y no se privilegian los años de permanencia en el trabajo interno del partido a la hora de elegir un candidato. Un candidato externo al partido, que ha trabajado empresarialmente o deportivamente o que se ha hecho conocido, basta que firme la ficha...

P: O sea que si alguien quiere ser candidato o líder político tiene que estar echado a la suerte de que alguien del partido vaya y lo busque.

R: No, no, él puede perfectamente hacer acciones políticas para serlo, para incentivar eso. Pero, insisto, no necesariamente la vida interna del partido es la más productiva.

P: ¿Cuáles son los mecanismos que existen hoy día en RN para hacer una carrera política?

R: Yo creo que el más directo es una elección popular directa a través de una concejalía, esa es la forma de partir de mucha gente.

P: Y ¿cómo se llega a ser candidato a concejal?

R: Siempre se forman comisiones electorales que deciden quiénes son los candidatos, donde pesa mucho más la visión que la sociedad tenga o que la comuna tenga más que ningún otro aspecto.

P: ¿Considera que el partido favorece la competencia entre los líderes actuales y personas con potencial de liderazgo e interés de participar, pero sin cargos formales en el partido?

R: No, no.

P: ¿Por qué?

R: El partido tiene como una suerte de proteccionismo a los liderazgos y es negativo. O sea, yo sé que si yo quiero ser parlamentario probablemente va a ser difícil que alguien quiera ir a disputarme mi comuna y no me gusta eso. Creo que uno siempre debería sentir que el cupo está disponible para otro candidato. La competencia interna ayuda y aquí lamentablemente hay un proteccionismo excesivo, en todos los candidatos, en todos los incumbentes.

Notoriamente, una fracción relevante de las respuestas se refiere recurrentemente a los problemas de funcionamiento interno de los distintos partidos políticos, aunque con matices particulares. En el caso del PPD, además del peso de candidatos con capacidad financiera o arraigo electoral local, se destaca la imposibilidad de atraer jóvenes al partido y la falta de competencia y espacios (recuadros 68 y 69).

Recuadro 69

PPD

P: ¿Hoy en día cuáles son los mecanismos que están en el PPD para empezar una carrera política?

R: Necesitas un apadrinamiento a nivel nacional, meterte por esas redes; sigue habiendo el tema de ascenso en las estructuras internas.

P: ¿Cuál de los dos caminos es más efectivo: alguien mediático o el otro que hace la carrera? [Previamente habíamos conversado sobre esto]

R: El mediático tiene más posibilidades de éxito.

P: ¿Consideras que el partido favorece la competencia entre quienes son líderes actuales y entre quienes quieren serlo?

P: No, ahora el PPD es un partido que hay que estudiarlo porque es un partido que le va mal entre los jóvenes de hoy, contrariamente a hace veinte años [donde] nosotros éramos los jóvenes y le iba bien... Creo que en parte el ejercicio de estar en el gobierno [es el responsable]. Nació y estuvo en el gobierno... el PPD como que ha ido envejeciendo en la medida que envejecen sus dirigentes; hay una apuesta más por la responsabilidad que por la innovación, eso es por la experiencia de haber sido gobierno. Hay una tensión en un PPD que quiere arrancar más hacia los temas del futuro y el PPD que quiere mantener responsabilidad, sentido del deber.

En el caso de la DC, se plantean problemas similares, en términos de la presencia de “trabas para la renovación (recuadro 77). Mientras tanto, hay quienes señalan la pérdida de vocación para el trabajo territorial a nivel local y la incertidumbre respecto a las “carreras políticas” dentro del partido. Dicha incertidumbre también milita contra la posibilidad de establecer un sentido colectivo en el partido (recuadro 76).

Recuadro 76

DC

R: No te puedo dar la respuesta, te digo sinceramente. Lo he pensado mucho. Tengo aquí un caso: este joven... hace tiempo me mandó una carta. Todavía no le doy la audiencia y hemos hablado varias veces. Desde abril de 2010 me está pidiendo él cómo puede participar activamente en la política. Todavía no le puedo dar una respuesta. ¿Por qué? Porque yo creo que son cosas que se tienen que ganar en un momento dado. Lo que le dije yo a él: “Tú no puedes andar preguntando, tú tienes que hacerlo”. ¿Dónde? Ándate a la asamblea del partido en no sé dónde y mañana buscas la nominación para ser candidato a concejal. Si somos gobierno es más fácil, se le da una posición destacada. Cuando hemos proyectado gente joven... han ido a cargos públicos importantes... Pero no hay receta; yo creo que es un tema de vocación. Así como cuando se pregunta, ¿cómo se llega a ser cura? Tienes que tomar la decisión de ser cura; entrar al seminario, ir a hablar con los salesianos o los jesuitas. Yo creo que en la política es algo similar. Nadie puede esperar que le vengan a decir: “Venga para acá”.

P: Está claro que en política nadie regala poder, pero, ¿existen mecanismos en la DC hoy día para hacer una carrera política? Es decir, si esta persona sigue sus consejos, ¿este joven puede tener claros cuáles son los mecanismos para ir haciendo una carrera política?

R: No, no. Eso es parte de la debilidad. Antes había mucho más espacios donde la gente llegaba. Ahora, él puede entrar en las comisiones técnicas y ahí proyectarse. Ahora, esa proyección va a ser muy difícil mientras seamos oposición. Más fácil es cuando se está en el gobierno... Si entra a la comisión tributaria y hace planteos, propone ideas, cuando seamos gobierno seguramente será un nombre para algunas cosas. Ahora, si él quiere ser parlamentario o quiere ser candidato a concejal, alcalde, él tiene que buscar el espacio. Tiene que decir que quiere trabajar en tal distrito, donde no hay representación... En los primeros tiempos de nuestro partido, se hacía. Nosotros íbamos de candidatos a perder.

P: ¿Ahora no se hace eso?

R: No, nadie. Todos quieren que se la den más o menos calada. Pero tú sabías que yendo a perder uno consolida algo y puede dar otro paso después. Eso se lo trato

de inculcar a toda la gente que habla conmigo, a los dirigentes jóvenes sobre todo, les digo: “Anda, aun cuando pierdas porque vas a dejar algo sembrado”. Pero eso requiere vocación. Cuando hablan del recambio generacional yo digo: “Sí, estoy de acuerdo”, pero el tema es que tú no puedes pedir recambio generacional si quieres que te lleven el desayuno a la cama. Tienes que ir tú a prepararte el desayuno.

Mientras tanto, los líderes del PS señalan claramente la presencia de un partido “desarticulado” y “anárquico” en que el sentido colectivo, articulado en torno a una épica y base programática común, se ha vuelto progresivamente “inorgánico” (recuadros 78, 79, 81 y 82).

Recuadro 78

PS

R: Hoy el partido no juega a nada en ese tipo de cosas. No es un partido que esté con claridad sobre cómo mover liderazgo y generar espacios para que se proyecten. Las cosas van ocurriendo. Es lo que te decía, los comunales funcionan autárquicamente. Si tú eres un líder local potente, incontestable, nadie te va a sacar de la candidatura a alcalde o a concejal. A diputado es más fácil que te saquen por el sistema. No hay partido planificando, organizando el despliegue de sus potenciales líderes para que compitan y luego poner al que tenga más respaldo... no es una mirada partidaria. El partido te puede joder para el armado de las listas. Pero si tú tuviste tu base, tu sustentación político-electoral desde la base, ese es un elemento que puede morigerar la decisión de la oligarquía.

P: Una de las teorías más asentadas en la bibliografía sobre Chile es que el poder de nominación de candidatos al Congreso otorga mucha influencia a las dirigencias de los partidos chilenos. ¿Qué opinas respecto a esta hipótesis?

R: Hoy es total, ese es el corazón del poder hoy, de las cúpulas partidarias en la nominación a los candidatos parlamentarios. Tú puedes ser candidato independiente, ir por fuera, ganar la municipal y ser alcalde, pero es difícil ir por fuera y ganar una senatorial, parlamentaria.

P: ¿Y qué capacidad tienen los partidos de mantener esa influencia, una vez que un eventual candidato logra ser nominado y es elegido?

R: Es más relativo, siempre tiene la siguiente negociación, pero ya es más difícil sacar a un legislador.

En el caso de RN se hace referencia al “desorden”, en comparación con el caso de la UDI (recuadro 74). Al mismo tiempo, se plantea la importancia que poseen las cúpulas del partido al definir o privilegiar ciertas candidaturas que le son cercanas o afines (recuadro 71).

Recuadro 74

RN

Somos desordenados, si nadie corta el queque nos vamos a la cresta, y eso es bueno. Este es un partido bastante libre...hay un viejo que decía que: “Solo en Chile el perro muerde a quien le da de comer”. Lo que hay que hacer es un poquito más duro, y un poco se está haciendo y por eso es que la UDI funciona. La UDI, ¿por qué es más ordenada? Porque si tú te mandas una... te eliminan, y te van a poner a competir a un huevón en tu distrito para que no seas alcalde. RN ha sido muy mediocre en eso.

Finalmente, el caso de la UDI es bastante particular. Por un lado, el partido posee un fuerte trabajo de formación e integración de jóvenes, quienes son “formateados” en el sentido colectivo y la cultura política del partido (recuadros 83 y 85). También se trata de un partido en que usualmente se hace referencia al “trabajo por el partido” (muchas veces a nivel territorial y local) en términos de su centralidad para lograr ser nominado (recuadros 86, 87, 88 y 89). Asimismo se hace referencia a la progresiva institucionalización de “comités electorales” para la discusión estratégica de nominaciones a nivel local, distrital y de circunscripción (recuadros 87 y 89). En general, se sostiene que parte del éxito electoral del partido tiene relación con este proceso más orgánico (y al mismo tiempo estratégico) de formación y selección de candidatos. No obstante, también existen voces críticas en la UDI, las que reclaman en cuanto al alto “poder de las cúpulas” y la necesidad de contar con “padrinos” para lograr prosperar en el partido (recuadros 84 y 86). Se hace referencia también a la tensión existente entre quienes favorecen un proceso de primarias y competencia interna y la tradición, largamente establecida en el partido, de favorecer la unidad mediante la centralización de poder a nivel del liderazgo nacional (recuadros 84 y 85). Finalmente, un entrevistado señala la presencia de reclamos por parte de las estructuras locales del partido en torno a la imposición de candidatos que provienen de otros distritos y del ámbito nacional (recuadro 86).

Recuadro **86**

UDI

R: Hay algo que históricamente ha sido súper valioso en la UDI que ha sido haber pertenecido al gremialismo “más puro”, que esos vienen obviamente de la UC, cosa que le molesta a aquellos que estudiaron, por ejemplo, en la Universidad de Chile. Yo creo en eso, es algo que ayuda... Haber participado en alguna elección es algo que sí te suma muchos puntos. Estar obsesionado con ser candidato es algo que te resta muchos puntos. Tener una formación profesional de alto nivel es algo que te sube esos bonos. Finalmente, vincularse con algunas personas específicas de la UDI es algo que te hace avanzar. Es decir, es súper importante tener “padrinos”.

P: Es interesante porque en esta lista de factores que suman y que restan no me mencionas nada asociado a la “UDI” como estructura...

R: Eso es efectivo, quizás lo único es que a la hora de elegir candidatos hay algunos que te dicen: “Bueno, pero que ha hecho él por la UDI”. Y el “qué ha hecho por la UDI”, en general, en su cabeza, está si fue o no candidato por nosotros en algún lugar donde iba a perder. Lo cual en mi opinión es estúpido, porque “qué ha hecho por la UDI una persona” puede ser muy distinto a tan solo ir a perder una elección. Puede ser, por ejemplo, el haber ayudado a promover ciertas ideas o a construir ciertos documentos, o a montar una estructura, a convocar nuevos militantes...

P: Nada de eso suma, es marginal.

R: Suma para aquellos prohombres o coroneles que pueden conocer a esa persona en mayor profundidad, no para el tipo que está en el nivel más intermedio y que sí puede decidir más discrecionalmente si te da más o menos dinero en tu posible campaña.

[Más adelante señaló lo siguiente]

R: ...si efectivamente quieres ser candidato en algún lugar, tienes que tener alguna vinculación con ese lugar, o al menos con la persona que hoy día está en ese lugar. Eso implica tener que hacer algún tipo de trabajo de terreno; no necesariamente con el votante de la feria, sino con el resto de la estructura, que va a tener voz cuando tú tengas que ser el elegido.

P: ¿La UDI local es el primer “veto player”?

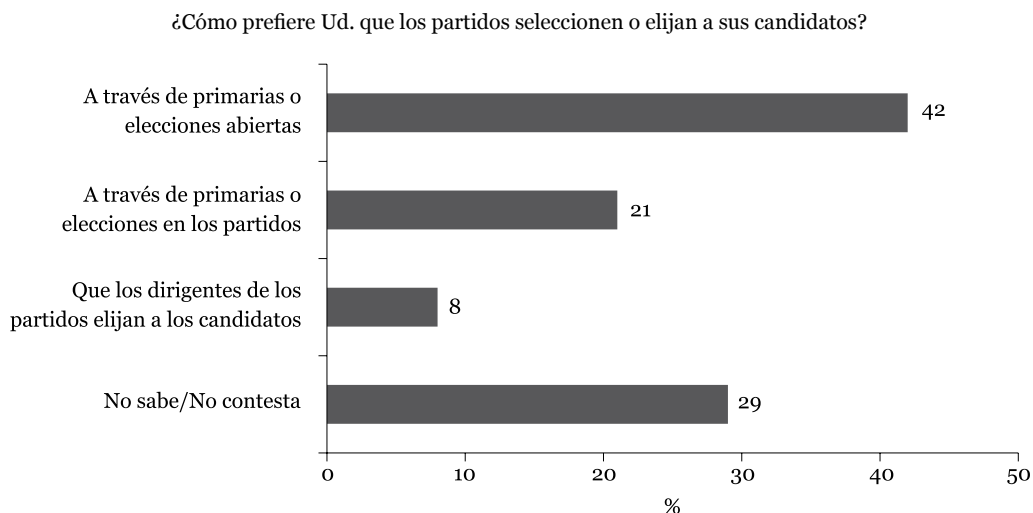
R: Efectivamente; son los concejales, el Presidente comunal, distrital y los mismos alcaldes. ¿Por qué? Porque al final ellos mismos sienten que ellos podrían ser los candidatos.

P: Asumiendo que hay dos perfiles de candidato, tomando como variable necesaria el tener vinculación con el lugar [quizás nació allí pero luego se fue] y la gente que vive en ese distrito/comuna, ¿cuál es el perfil que prospera más?

R: Lo que pasa es que hay una tensión permanente. La gente de regiones te dice: “Siempre nos traen un candidato de Santiago”, lo cual es muy posible que pase por varias razones. Como las que te he nombrado anteriormente, son cosas que te hacen sumar puntos —preparación, conocer a estos prohombres, etc—; en general eso está en Santiago y no en regiones. Entonces, a menos que el lugar tenga un sentimiento muy regionalista, el que vengas de Santiago puede jugarte en contra pero nunca tanto.

En síntesis, con matices que responden a las características de cada partido y su evolución en los últimos años, en todos los casos el proceso de nominación parece contar con importantes cuestionamientos. Entre ellos, el poder de los incumbentes y su creciente autonomía del liderazgo nacional (lo que debilita el sentido colectivo del partido); y el poder de las cúpulas, quienes utilizan procedimientos no siempre cristalinos para seleccionar y promover candidaturas, parecen ser las críticas más frecuentes en la voz de nuestros entrevistados. En este sentido, parece existir una fuerte coincidencia entre los datos con que contamos a nivel de opinión pública y el discurso de las dirigencias partidarias. Tal como se observa en el Gráfico N°6, según datos de la Auditoría de la Democracia (2010), solo un 8% de los entrevistados coincide con la afirmación que otorga el poder de decisión a las dirigencias partidarias. Mientras tanto, un 63% apoya procesos de competencia electoral a través de elecciones internas o primarias. La paradoja, sobre la que volvemos en la conclusión, es que siendo igualmente críticos de la situación actual, los liderazgos partidarios son quienes poseen la capacidad de incentivar este tipo de proceso, o al menos, de transparentar los criterios de formación y selección de candidatos.

Gráfico N°6: Selección de candidatos



Fuente: Auditoría de la Democracia (2010).

8. Estructuras de financiamiento y tipos de campaña

En esta sección presentamos la evidencia recogida respecto a las lógicas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Nuevamente encontramos lógicas diferenciadas por partido (especialmente en el caso de la UDI). Las preguntas utilizadas en este caso fueron las siguientes: “¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento del partido? En este sentido, ¿qué estructura poseen para captar recursos?”

En general, los testimonios dan cuenta de una situación muy precaria respecto al financiamiento partidario, el que termina dependiendo de las características (desiguales) de cada partido para conseguir donaciones privadas¹⁶. Más allá del período electoral, los partidos poseen pocos recursos para solventar su funcionamiento en los períodos no electorales, siendo esta una traba importante para financiar actividades que resultan colectivamente centrales. Así, los “remanentes” del período electoral sirven más para “sobrevivir” que para mantener una actividad partidaria permanente (recuadro 103). En el caso del PPD se menciona explícitamente el aporte sistemático que realizan los legisladores

¹⁶ Véase Agostini (en este volumen) para un análisis detallado del desigual gasto electoral reportado por cada partido en la última campaña electoral.

del partido y algunos militantes con recursos para poder mantener en funcionamiento la estructura partidaria (recuadro 100).

Al mismo tiempo, se señalan con frecuencia problemas relativos a la asignación de recursos a favor de “amigos” o “cercanos al círculo de poder”, así como la preponderancia de personalidades (caudillos electorales, individuos con recursos propios o con capacidad de captarlos) que tienden a dominar la orgánica partidaria. Este fenómeno es transversal y se vislumbra en todos los partidos analizados (recuadros 95, 96, 98, 99 y 100). Finalmente, algunos entrevistados realizaron menciones a la debilidad del sistema de monitoreo de financiamiento de campaña (recuadro 102).

En cuanto al financiamiento de campañas, en todos los casos se hace referencia a un “piso básico” (en gran medida compuesto por *merchandising* electoral común) de apoyo a todos los candidatos, el que generalmente es complementado por la capacidad individual de cada candidato para obtener recursos adicionales. Tres partidos parecen poseer mayor capacidad de asignación estratégica, aunque con niveles y formatos diferentes.

La UDI es el partido que posee el sistema más elaborado de financiamiento, el que se traduce en una alta capacidad de centralización estratégica (recuadros 91, 92 y 93). Los criterios de asignación, además de priorizar las posibilidades de cada candidato y su importancia relativa para el partido, también consideran una evaluación cuidadosa del tipo de distrito en que se desarrolla la campaña (recuadros 92 y 93). Estas características no son independientes respecto a la mayor capacidad de este partido para obtener donaciones a nivel central (véase Agostini en este volumen).

El caso de la UDI también destaca por su orientación hacia el desarrollo de nuevos bastiones electorales mediante la inversión en zonas donde el partido no cuenta con parlamentarios en la actualidad. Dicha inversión usualmente se realiza a “bajo costo” mediante el desarrollo de actividades de la juventud, usualmente en el segmento poblacional. En este contexto, y aun cuando sea inviable pensar en el éxito electoral, el partido intenta elevar su nivel de votación con el objetivo de generar más recursos vía el subsidio público (recuadro 92).

Recuadro 92

UDI

P: ¿Cuánto dirías que cuesta una campaña exitosa para diputado? Podemos distinguir entre un distrito popular y uno emblemático.

R: Las variables son tantas. No es lo mismo ir por primera vez, por cuarta vez. Tener una competencia muy fuerte o no tenerla. Por eso el rango es brutal, pero puede haber una campaña en torno a los \$30 millones, un candidato de un distrito rural, no muy grande, sin una competencia muy fuerte y que fuera a la reelección, ese es el piso. Eso puede extrapolarse hasta un distrito urbano, de gran magnitud, con una competencia fuerte y con características de emblemático [que tenga una significación política mayor], se puede llegar a gastar hasta X millones.

P: En términos más precisos, pensando en la última campaña, ¿cómo se distribuyeron los recursos entre los candidatos? ¿Quién determinó a qué candidatos se apoyaba más fuertemente con recursos de partido?

R: La UDI siempre ha tenido un uso centralizado de los recursos. Por lo tanto, tiene la capacidad de ir midiendo e ir aportando en la medida de que tiene mayor probabilidad de retorno, de victoria. En el caso de la UDI, eso sí, hay algo que siempre la ha distinguido y es que es capaz de sostener batallas a pesar de que aparezcan pérdidas. O sea, la UDI tiene un promedio de votación muy alto y es porque en el fondo no tiene grandes caídas. No hay distrito donde la UDI saque cero...La UDI hace un esfuerzo por capturar igual...Todos los candidatos tienen asegurado una base. No hay candidatos que se les diga: "Mira, haz lo que puedas, estás solo". No, todos tienen asegurado un piso mínimo que puede ser bajo, pero lo tienen asegurado para desarrollar un mínimo que en el peor de los casos logra asegurar el estándar de votación del partido.

...La UDI tiene dos cosas. Primero, hay un tema de diseño electoral y de estrategia electoral de tratar de optimizar la votación. Pero también tiene un promedio de votación que es muy alto. Ese promedio se logra también levantando el piso... la siguiente elección no parte de cero. ¿Eso qué permite? Tener una mayor pluralidad de candidatos, de que gente se interese.

Mientras tanto, los entrevistados del PS y el PPD también hacen referencia a mecanismos de asignación estratégica o diferencial, aunque, no obstante, difieren del modelo observado en la UDI. En el caso del PS se da prioridad a los candidatos nuevos y a aquellos que poseen mayor competitividad, usualmente medida de acuerdo al resultado de encuestas (recuadro 99). De todas formas, existen voces que destacan la presencia de fuertes niveles de discrecionalidad en

la asignación de recursos, en función de la cercanía de cada candidato respecto de la directiva del partido (recuadro 98).

Recuadro 99

PS

P: ¿Cómo deciden distribuir tanto para ese, tanto para este candidato, tanto para este otro? ¿Tienen algún mecanismo establecido o no?

R: En eso hemos tenido momentos grises y momentos de lucidez. En alguna ocasión hicimos un proceso de consulta técnica —encuestas, qué sé yo— que nos dijo qué candidatos estaban con [chance] y cuáles no tenían ninguna posibilidad, dónde estaban sus debilidades, y sobre esa base tomamos decisiones de aporte, y fue el momento que mejor nos fue porque llegamos a tener la bancada de senadores más importantes...[En otros momentos] no hicimos el mismo esfuerzo y más bien fue una cosa más arbitraria y no dio el mismo resultado... una cierta arbitrariedad de parte del mando partidario, de la Mesa, que vislumbraba desde su genuino, pero finalmente unilateral saber y entender, a los que eran que tenían más o menos posibilidades, y por esa vía se cometen arbitrariedades. El partido entrega un piso distinguiendo a aquellos que van a la reelección, que suponemos tienen una mejor [posición]... y en consecuencia hay una mayor priorización de aquellos que son candidatos por primera vez; hay una cierta distinción por el distrito, cantidad de votantes.

P: ¿Esto más allá de los períodos de lucidez o no lucidez?

R: Estos criterios están presentes más permanentemente.

En el caso del PPD también se contraponen dos tipos de discurso. Por un lado, hay quienes sostienen que el partido ha desarrollado, en las últimas campañas, un sistema de asignación que sigue criterios claros, los que permiten un grado razonable de centralización estratégica (recuadro 101). Por otro lado, otras voces denuncian criterios determinados por la “amistad” y la cercanía de cada individuo respecto del grupo que dirige el partido (recuadro 100).

Recuadro 101

PPD

... son criterios que se formaron y se discutieron. Se hicieron unas categorías de candidatos: los candidatos que estaban seguros de su elección, los candidatos con probabilidad de ser electos, los sin probabilidad de ser electos. En base a eso se establecieron rangos de aporte. El aporte mayor era de los candidatos con potencialidad mayor de ser electos. Ahora, siempre estos mecanismos están acompañados de otra cuota más redistributiva que siempre es objeto de debate y siempre se dice que le dieron más a Juanito que a Pedrito. Pero yo te diría que en el criterio de asignación de recursos en las últimas dos o tres elecciones el PPD ha sido como el partido más estructurado y con criterios más claros. Por ejemplo, esto en el partido [XXXXXX] fue todo un desastre, era totalmente aleatorio, ni siquiera había una regulación específica. Aquí había una regulación específica.

Finalmente, los casos de RN y la DC son aquellos en que parece existir menor capacidad de centralización estratégica en la asignación de recursos de campaña. En el caso de RN, al tiempo que se denuncia una caída progresiva en la capacidad de lograr recursos (recuadro 94), se señala que cada candidato debe “buscar su plata” de forma individual (recuadros 94, 95 y 96). Usualmente, se hace referencia a los “amigos” personales, como fuente de financiamiento de cada campaña (recuadro 94). Finalmente, si bien el partido también ofrece un “piso básico”, son varios los entrevistados que señalan que dicha asignación se encuentra distorsionada por la presencia de “preferidos” de la directiva. En este caso, los preferidos no lo son en términos de su potencial electoral, sino más bien en términos de su cercanía personal o ideológica con la directiva (recuadros 94, 95 y 96). Mientras tanto, en el caso de la DC también se hace referencia a la escasez de financiamiento, a la presencia de un piso básico y a la necesidad de que cada candidato se financie a sí mismo (recuadro 97).

Recuadro 94

RN

R: El partido se financia de acuerdo a los aportes de algunas empresas, que cada vez son menos. La plantilla del partido debe costar \$20-25 millones, para el funcionamiento habitual, los gastos corrientes como agua, luz, la sede central y algunas regionales, etc. [De los aportes que recibimos] falta una diferencia. Para nosotros fue clave el financiamiento de las municipales y de las parlamentarias...

P: Después, ¿cada candidato se busca su plata?

R: Cada candidato se busca su plata, el partido te da una base. Cuando llegué a ser [XXXX], pusimos el paquete básico de ayuda... tantos metros cuadrados de PVC, tan-

tos metros cuadrados de papelería... plano para todos. Después hay una segunda categoría, que no se sabe mucho, y a los que están mejor evaluados se dice: “Démosle un poquito más de ayuda”. Así funcionó, y es bastante serio y bastante ordenado. [Después] se prostituyó un poquito el sistema. Se les dio a todos pero...[había] preferidos...

P: ¿Qué porcentaje es lo que pone el partido y qué porcentaje es lo que pone cada candidato?

R: El aporte del partido debe ser de unos \$10 millones en ayuda, de una campaña de ciento cincuenta o de cien, y el resto es el aporte institucional por los votos y otro, tus ahorros o lo que sea.

P: ¿Cuáles son los mecanismos que tienen para buscárselo, más allá del ahorro y la plata propia?

R: ¿Cómo financio yo la campaña? No tengo grandes empresarios que me cuiden, amistades...son tipos que te aportan de dos o de tres, pero no están buscando un objetivo, además porque saben que el diputado no puede influir.

Recuadro 99

PS

P: ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento del partido? En este sentido, ¿qué estructura poseen para captar recursos? Y, ¿existen mecanismos institucionalizados de reparto de los fondos? ¿Cómo se reparten los recursos?

R: Muy débiles, muy débiles. No creo que la plata haga todo, pero sí ayuda... Por eso creo que el financiamiento de los partidos es un elemento muy importante para el fortalecimiento de la actividad de los partidos políticos.

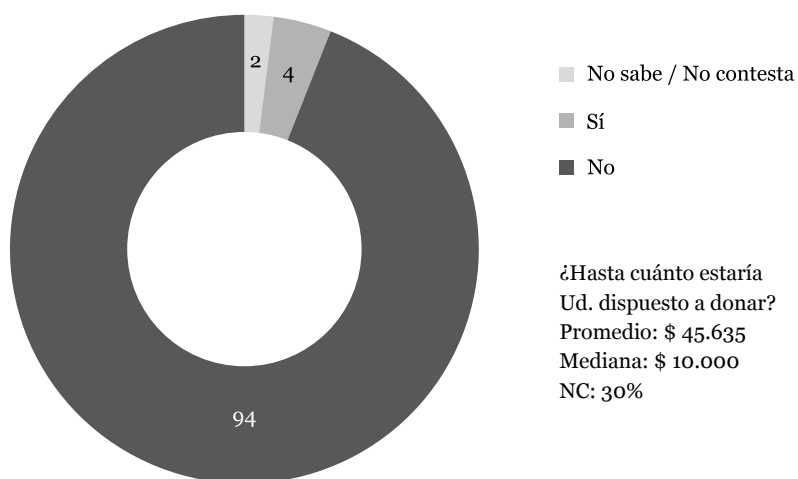
P: En términos más precisos, pensando en la campaña, ¿cómo se decide distribuir los recursos entre los candidatos? ¿Quién determina a qué candidatos se apoyaba más fuertemente con recursos de partido? ¿De qué depende dicho apoyo? ¿O cada candidato corre por su cuenta?

R: Cada candidato, por supuesto, tiene que preocuparse de su financiamiento. Existe un financiamiento a través de la ley que algo funciona. Pero a su vez el partido también logra un financiamiento a través de la ley y también a través de donaciones. Entonces se hace una distribución fundamentalmente en elementos de campaña: cartelera, papelería, ese tipo de cosas. Pero yo te diría que parte importante tiene que buscarlo el propio candidato.

Contra poniendo nuevamente los resultados de nuestra investigación con los datos de la Auditoría de la Democracia (2010), observamos en este caso una situación diferente a la identificada arriba respecto a la nominación de candidatos. Tal como se observa en los gráficos N°7 y N°8, en cuanto al financiamiento de los partidos, la opinión pública chilena se muestra muy reticente respecto de la posibilidad de financiar a los partidos. Una inmensa mayoría de los ciudadanos se declara indispuesta a realizar donaciones, al tiempo que solo un 13% aprobaría un sistema de financiamiento a los partidos fuera del período de campañas. Creemos que esta contraposición de opiniones es relevante al momento de discutir reformas y modificaciones al marco institucional, por lo que volvemos sobre este punto en la sección de conclusiones.

Gráfico N°7: Donaciones a campañas

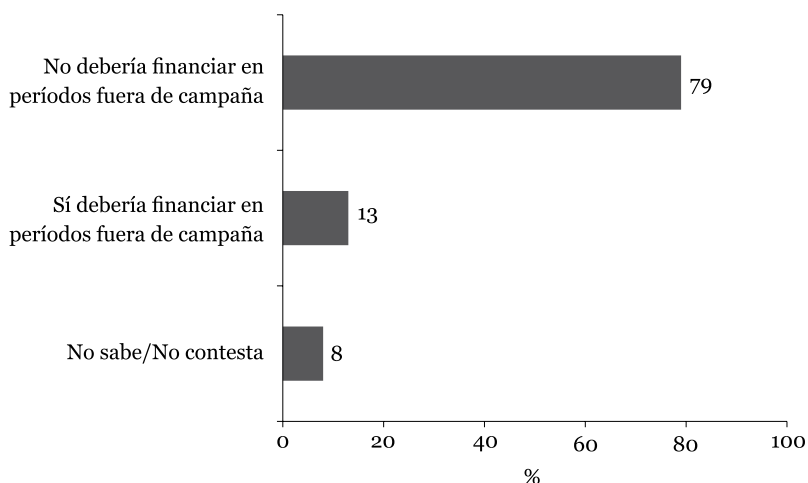
¿Estaría Ud. dispuesto a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político si hubiera una manera simple, sin trámites, de hacerlo? ¿Hasta cuánto estaría dispuesto a donar?



Fuente: Auditoría de la Democracia (2010).

Gráfico N°8: Financiamiento de partidos

Actualmente, el Estado financia una parte de las campañas electorales de los partidos políticos, pero no financia a los partidos en períodos fuera de campaña (gastos administrativos, capacitación y formación de militantes, etc.). ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo?



Fuente: Auditoría de la Democracia (2010).

9. Los díscolos

El fenómeno de los díscolos y candidaturas independientes ha irrumpido en los últimos años como uno de los síntomas más estridentes de la debilidad de las estructuras partidarias. En esta sección presentamos una serie de testimonios respecto a las causas y consecuencias de este fenómeno, según nuestros entrevistados. Para ello, se presentarán las respuestas a las siguientes preguntas: “Últimamente los partidos chilenos han sufrido una serie de deserciones y se ha generalizado el fenómeno de los denominados “díscolos”. También tienen peso creciente, y en algunas ocasiones éxito electoral, las candidaturas “independientes”. ¿Cuál es su lectura de esta situación?” Además, se les preguntó: “¿Cómo cree que afecta el funcionamiento actual de los partidos políticos chilenos al surgimiento de díscolos e independientes?”

Varios tipos de explicaciones predominan, esta vez con relativa transversalidad. Por un lado, hay quienes señalan la falta de proyectos colectivos a nivel de los partidos como la causa principal del fenómeno. No solo se hace referencia a temas ideológicos (recuadros 104, 105, 106 y 113), sino también, especialmente en el caso de la Concertación, a la pérdida del gobierno y del “enemigo común” como elemento unificador (recuadros 108, 109 y 116). Por otro lado, se plantean una serie de explicaciones como la baja relevancia institucional que posee el Congreso (recuadro 107) o los problemas de funcionamiento/conflicto interno de las coaliciones (recuadro 112 y 116). No obstante, la explicación más men-

cionada tiene que ver con el propio funcionamiento interno de los partidos y, especialmente, con sus déficits de democracia interna y legitimidad social (recuadros 106, 109, 110, 111 y 115). Aunque está presente en todos los casos, este tipo de explicación es más recurrente en los casos de la DC y el PS. Finalmente, a nivel de la UDI, se lo considera un fenómeno que es consecuencia inevitable del crecimiento electoral, al tiempo que se trabaja colectivamente para limitarlo (recuadro 114).

Recuadro 104

PPD

Yo creo que claramente, por decirlo de alguna manera, el centro está sobrepoblado ideológicamente hablando; las fronteras que generaban una identidad en el pasado hoy ya no existen. Decirse demócrata, creer en un Estado fuerte, estar en contra de la pobreza y creer en la declaración universal de los DD.HH., que pudo haber sido, alguno de ellos o todos ellos juntos, factores que identificaban clara y nítidamente a los partidos en el pasado hoy día no existen. Entonces creo que la identidad partidaria es más difícil, salvo por la historia, construirla. Creo que, como alguien decía el otro día, tenemos superávit de pasado y déficit de futuro. O sea, creo que todavía estamos muy marcados, y estoy hablando fundamentalmente de la Concertación, y yo te diría que lo que pasa a futuro es que, en ese escenario donde no hay mucho proyecto de futuro, las identidades están un poquito difusas... Bueno, los egos siempre han existido en política, siempre han existido los proyectos personales, lo que pasa es que en determinados momentos de la historia ellos han estado más subordinados que en otros momentos a un proyecto común. Desaparecido ese proyecto común, ese sueño colectivo, esa épica de reconquista del poder, lo que afloran simplemente son estos egos personales y estos proyectos personales. La máxima expresión de eso son los díscolos.

Recuadro 108

PPD

R: La discolidad, si la podemos llamar así, es un proceso que se desarrolla más bien en los últimos cuatro, cinco años de los veinte que gobernamos. Tiene relación, a mi juicio, con la disminución de las amenazas. En la medida en que tú tenías por delante una dictadura y sus sucesores, un Pinochet que circulaba o que se mantenía como Comandante en Jefe después estuvo incluso un tiempo como senador, hasta que después fue detenido, con un gran poder de medios, el desafío de mantenerse unido era muy grande para conquistar libertad y democracia. En la medida que eso se va logrando y que la Concertación va implantando en Chile una cultura más abierta de centro-izquierda, entonces se hace menos necesario aquello y da más lugar a los protagonismos, a que cada uno quiera lucirse porque ni opone ni amenaza tanto. De hecho, en la última elección algunos incluso terminaron siendo aliados (poquitos)

de la derecha... La discolidad... puede tener una dimensión que puede ser creativa. Hay diferencias importantes dentro de los partidos de la Concertación. En este caso me refiero a aquellos que, apareciendo inicialmente como díscolos, en realidad fueron tráfugas. Esos son los menos. En Chile hay muy poco tráfugas, pero hay alguno... [Entonces] a la muerte de Pinochet el cuadro empieza a cambiar bastante y entonces ahí se suman: disminución de las amenazas y apertura de nuevos espacios. Ya la tarea, cerrándose el ciclo democracia-dictadura (que conlleva cambios sociales, institucionales, económicos), se abre el ciclo ya de profundización de la democracia, es otro el cuento; salto hacia la economía verde, salto hacia la protección social, estamos en otra esfera, del siglo XXI. Ahí entonces se abren otras posibilidades y eso también motivó y motiva hoy esa discolidad. Eso cambia siendo oposición, porque siendo gobierno tú requieres de una disciplina mayor. Siendo oposición tienes que abrir el espectro. Por lo tanto, hoy día ese término pierde sentido. Son todos opositores con distintas miradas.

P: Adentrándonos un poco en esta distinción que usted hace entre una primera etapa (que vendría a estar asociada a la transición) y que ahora estamos en el siglo XXI donde hay otros temas, tal como usted planteaba, ¿por qué los partidos no pueden retener a esos, aunque sean contados con los dedos de las manos? ¿Por qué, en definitiva, aparecen esos independientes?

R: Independiente y díscolo es propio de un proceso que termina y empieza una búsqueda de algo nuevo. Yo no me preocuparía por eso, al contrario, creo que hace bien. Estas discusiones que se están abriendo hacen bien. Como hay una cultura política en Chile, hay también una capacidad de contención de la diversidad, para ser funcional con la mayoría necesaria para derrotar a la derecha. La gente tiene también un sentido práctico. Más allá de un cierto punto puede terminar ayudando al adversario. Estamos, yo creo, en una fase de despliegue de la diversidad para la gestación de un pensamiento que enfrente un ciclo nuevo. Yo no lo veo como problema, al contrario, lo que veo como problema es cómo motivamos a que la sociedad civil asuma posiciones más claras, no solo algunas personas.

Recuadro 107

PPD

En Chile siempre ha existido una tensión entre el presidencialismo extremo y la necesidad de muchos de que el parlamento tenga más atribuciones. Yo siento que este es un parlamento con muy poco poder, decorativo, con pocas atribuciones, y por lo tanto hay una lucha por generar identidades propias. Y lo otro tiene que ver con un tema de marketing. Creo que la política chilena se ha americanizado y la manera que los líderes políticos tienen de generar mayor identidad es desmarcándose. Si tú críticas a tú coalición tienes más posibilidades de salir en los medios que si no lo haces.

Los partidos son cada vez más máquinas electorales que lugares donde se discutan temas de fondo. Yo veo más bien que los díscolos surgen por la tensión que está instalada entre la función ejecutiva y el parlamento, que eso te hace distanciarte de tu coalición, de intentar formar nichos de identidad para poder posicionar tu discurso. Quizá la debilidad de los partidos hoy día como estructuras de ordenamiento político podría ser un incentivo para que buscaran tener esta otra identidad.

Recuadro 109

DC

P: ¿Cómo crees que afecta el funcionamiento actual de los partidos políticos chilenos al surgimiento de díscolos e independientes?

R: Mientras menos democrático sea, mientras menos participativo sea, mientras menos posibilidad de que todos jueguen el juego de la democracia, obviamente que favorece y que incide a que esos díscolos surjan. ¿Por qué? Porque se sienten no representados y sin posibilidad de expresarse.

P: Los díscolos entonces emergieron por un funcionamiento poco democrático de los partidos.

R: Eh, yo creo que no. Yo creo que es una mezcla de cosas. Eso y el personalismo. Del perder de vista los objetivos comunes. Cuando estábamos en el proceso de recuperar la democracia nadie se planteaba quién iba a ser el candidato presidencial. El objetivo era recuperar la democracia; había objetivos muy claros. Cuando tú pierdes de vista los objetivos comunes y empiezas a pensar en los propios, obviamente que el sentirte llamado a llevar las banderas es mucho más fácil.

Recuadro 114

UDI

R: Son tendencias naturales que se dan en la política, que es inevitable. Por eso nosotros siempre, con Jaime Guzmán cuando fuimos fundando la UDI, teníamos un referente, que fue ir estudiando el comportamiento de lo que fue la Falange y después la DC. Lo estudiamos muy a fondo y éramos grandes admiradores de lo que ahí había surgido: un partido eje en el país durante tantos años. Pero también, así como uno trata de imitar lo bueno o lo que se te da naturalmente como similitudes, también hay que estar atento a los problemas. Entonces, si yo miro hoy día a la DC como fenómeno actual de partido que ha gobernado veinte años y veo los problemas que tiene de fragmentación interna, de acceso de nuevos dirigentes, de luchas de poder, entonces yo tengo que estar súper atento a eso. Entonces, a nosotros se nos puede dar ese elemento.

P: ¿Cuáles son los activos que tienen para evitarlo?

R: El primero y fundamental, estar consciente del problema. Si tú no estás consciente de él llegas tarde. Segundo, en que nosotros, como generación conductora o fundadora de la UDI, no estamos amarrados (o pretendemos no estarlo) a la UDI como instrumento de poder, sino que a la UDI como movimiento de permanencia en el tiempo. En esa perspectiva, con los más viejos... estamos permanentemente conversando precisamente, porque además siendo gobierno se nos aparecen fenómenos nuevos; nosotros estamos en un trabajo respecto a los “díscolos”, y le pedimos colaboración y trabajo en el gobierno para efectos de que no se nos genere el fenómeno, y es un fenómeno que no lo atenúas con un mero asunto de disciplina, sino que tienes que colocar los incentivos en lo correcto. Ese es un tema que lo estamos abordando. Lo segundo, es no acostumbrarte a ser gobierno, que es tremendamente difícil. Por lo tanto, mantener tu cuento de partido, que tú no dependes ni estás esclavizado en relación al gobierno, y por lo tanto no utilizar el gobierno tampoco como fuente de poderes internos. Eso es parte de nuestros análisis, nuestros debates. Estamos trabajando el tema con la bancada de diputados muy a fondo en este sentido: cómo participar dentro del gobierno, cómo trabajar el tema de no vincularnos a los cargos, de no tener fuerzas dentro del partido que estén en este término... Entonces, ahí hay una conciencia del problema... Nosotros cuando creamos la UDI un problema siempre era: “¿Cómo llegamos a ser un poco más grandes?” Cuando llegamos a ser grandes, que fue quizás muy abrupto, el tema era cómo no perder las raíces. Estamos todo el tiempo, cuidando, mirando... discutiendo, hay mucha participación, hay mucho vínculo.

En términos de la racionalidad de los candidatos individuales, también se hace referencia explícita y frecuente a los incentivos que poseen los líderes políticos en el marco del sistema de partidos contemporáneo. En este sentido, varios entrevistados plantean la conveniencia electoral de ser independiente, desmarcándose del lastre partidario y adquiriendo notoriedad pública al hacerlo, como una explicación del fenómeno (recuadros 106, 107 y 112).

Recuadro 112

RN

... es un negocio redondo ser díscolo. Los diputados se dan cuenta de que la categoría díscolo te permite figuración, y por lo tanto te permite fama y te permite votos...si eres de oposición, sacándole la mugre al gobierno, que es más simple, si eres de gobierno lógicamente el díscolo rinde mucho más que el ordenado y el disciplinado. El disciplinado no hace noticia... Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta de que es un negocio. Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es

una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso.

En cuanto a las consecuencias del fenómeno de los díscolos hay quienes ven el fenómeno como inocuo (recuadro 115), o incluso como positivo, en tanto permite desplegar una diversidad que estaba constreñida por visiones de partido demasiado hegemónicas (recuadro 108). No obstante, y en general, las visiones recogidas sobre el fenómeno de los díscolos son críticas. En este sentido, los díscolos son vistos como un resultado esperable de los bajos niveles de legitimidad del sistema de partidos y del debilitamiento de los partidos como articuladores de un proyecto colectivo. En consecuencia, son al mismo tiempo síntoma de un proceso de desinstitucionalización, y causa de mayores niveles de desinstitucionalización a futuro (recuadro 116).

Recuadro 116

PS

R: Yo creo que después de veinte años de gobierno es muy natural que haya una cierta necesidad de repensar ciertos proyectos. Cuando se es gobierno, la capacidad de repensar ciertos proyectos siempre se hace más escasa porque la prioridad es gobernar. Hubo una autoridad presidencial que dijo: “Uno no hace debate cuando gobierna, cuando gobierna se dedica a gobernar”. Creo que el repensar, el actualizar los proyectos, que es una tarea propia de la política, cuando se es gobierno [no se da] y pasó en Chile con mayor fuerza por otra razón, que fue porque nosotros empezamos la transición con el riesgo del retorno autoritario muy vivo —el dictador seguía siendo Comandante en Jefe—, entonces nos esmeramos demasiado en repensar nuestro proyecto, porque repensar nuestro proyecto significa abrir espacios de controversia al interior de la propia coalición. La necesidad de dar señales de unidad a la coalición, porque teníamos en frente al dictador como comandante en jefe y una derecha que representaba la mitad del país, nos provocó un problema: fuimos buen gobierno y fuimos buena transición, pero con ciertos rasgos de autoritarismo interno. Eso provocó que el debate interno se acallara desde la disciplina y no desde la deliberación y desde la convicción; yo creo que eso nos ha pasado la cuenta. En consecuencia, las expresiones de discología las entiendo en ese marco, no respaldando a los díscolos, sino entendiendo el fenómeno. Creo que ahora que no somos gobierno ese fenómeno debiese tender a producirse al revés, un fenómeno más bien de retorno, hay que verlo... Por lo cual, tal vez lo que debiéramos hacer es entender que la deliberación al interior de las coaliciones son parte del proceso de fortalecimiento de las propias coaliciones y uno no la tiene que ver con recelo o desde el temor... a lo mejor la tarea consiste en fijar el procedimiento adecuado para que se debata al interior de las coaliciones y se dé de buena manera.

P: Tú me das una explicación desde el ejercicio del gobierno. Pero, ¿cómo crees que afecta el funcionamiento actual de los partidos políticos chilenos al surgimiento de díscolos e independientes?

R: Este fenómeno no es ajeno al interior de los partidos porque cuando se está en coalición se entrega soberanía y se pierde identidad. Ese es un fenómeno evidente. Es natural porque los partidos generan mucha soberanía y generan mucha identidad, que es parte de su tarea, esa es su forma de relacionarse con la ciudadanía. Además en Chile se da [porque]... el liderazgo de la Concertación estaba en La Moneda. El ordenamiento de la coalición era desde La Moneda. El ordenamiento de los parlamentarios era desde La Moneda. Al Presidente o Presidenta se le reconocía incluso un carácter suprapartidario. Entonces, este fenómeno también impacta en los partidos, sobre todo en los partidos de izquierda que hacen de la identidad una cuestión muy propia, muy de su ser. Entonces esto sucede también al interior de los partidos, que desgraciadamente cometen el mismo error, que en vez de generar mecanismos como instrumentos para que se debata y esa deliberación se haga lo más amplia posible y finalmente opere desde la convicción el ordenamiento, por la premura de ser gobierno, porque las cosas van a otro ritmo, que a veces más bien se impone, muchas veces la forma de enfrentar el problema era desde la autoridad o desde el autoritarismo. Por esa razón es que, en general, en los partidos ha habido debates internos muy intensos que no han tenido una consecuencia en la política.

10. Posiciones respecto a posibles reformas institucionales

En esta sección exploramos las respuestas recibidas respecto a diversas hipótesis de reforma institucional: a) el sistema de financiamiento de la política, b) la realización de primarias a distintos niveles, c) la posibilidad de instrumentar límites a la reelección sucesiva y d) el sistema de inscripción automático/voto voluntario. En términos generales, encontramos una relativamente amplia predisposición a considerar la introducción de reformas en todas las tiendas partidarias. No obstante, dichas predisposiciones no responden a líneas partidarias claras, sino que son transversales. Al mismo tiempo, generan visiones distintas (y francamente opuestas en algunos casos) al interior de un mismo partido. Esto también se constata respecto del análisis que cada entrevistado realiza en torno a los efectos de las posibles reformas, en tanto no parece haber un consenso cristalizado sobre las consecuencias de distintos escenarios de reforma.

En este caso, estructuramos los testimonios en función de descriptores temáticos, ordenando la discusión por tipo de reforma. Incluimos también algunas referencias a reformas no directamente propuestas en la entrevista, pero que fueron planteadas espontáneamente por los entrevistados. Las preguntas utilizadas fueron las siguientes:

“En la actualidad predomina un discurso favorable a la reforma de los partidos políticos en Chile. En este sentido, ¿cuáles son los aspectos que deberían modificarse según su opinión y experiencia como dirigente? ¿Qué cosas no cambiaría?, ¿por qué cree que funcionan bien?”.

“En términos de reformas concretas hay quienes proponen incluir en la legislación un mecanismo de primarias abiertas. ¿Qué opinión tiene respecto a esta posibilidad? Y pensando en distintos niveles de gobierno/electorales (municipal, congreso, presidencial), ¿cree que las primarias debiesen aplicarse a todos los niveles o solo a algunos? Favor detallar y explicar”.

“Otra de las posibles reformas en curso tiene relación con la “inscripción automática/voto voluntario” en el padrón electoral. ¿Qué efectos cree que tendría dicha reforma? Y pensando específicamente en el funcionamiento de los partidos, ¿cómo cree que dicha reforma podría afectar el funcionamiento actual de los mismos?”.

“Por otro lado hay quienes plantean la necesidad de limitar la reelección indefinida de los legisladores y alcaldes. En su opinión, ¿debería limitarse la reelección de los legisladores? ¿Por qué? En caso afirmativo, ¿a cuántos períodos consecutivos? ¿Y en el caso de los alcaldes? ¿Por qué? En caso afirmativo, ¿a cuántos períodos consecutivos?”.

“Finalmente, también se plantea la necesidad de una nueva ley de financiamiento de campañas y partidos políticos. ¿Cuál es su opinión respecto a este tema? ¿Qué problemas encuentra en la situación actual? ¿Cómo cree que podrían solucionarse esos problemas? ¿Qué opina del financiamiento público de los partidos?”.

Funcionamiento interno y regulación de las actividades de los partidos

Un primer grupo de reformas sugeridas se relacionan con el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias. Estas apuntan a solucionar los déficits identificados más arriba respecto a cómo funcionan actualmente las colectividades políticas chilenas. En este plano hay dos aspectos que resultan centrales según nuestros entrevistados: el financiamiento de los partidos y su democratización interna.

Por un lado, y en consonancia con los argumentos respecto a la precariedad del financiamiento de la actividad partidaria en períodos no electorales, una serie de entrevistados de distintos partidos plantea la necesidad de establecer un sistema público de financiamiento a la política. Si bien hay voces claramente

disidentes, especialmente en la Alianza por Chile (recuadros 127 y 130), y otras que plantean atar el financiamiento público a condiciones de menor gasto electoral y mayor fiscalización del gasto (recuadros 124, 128 y 129), una mayoría de entrevistados parece favorecer esta alternativa (recuadros 118, 122, 123, 124, 125 y 126).

Por otro lado, la introducción de límites al poder de las directivas partidarias, la promoción de la disciplina partidaria y la promoción de un funcionamiento más orgánico de los partidos tienen también un peso significativo en las respuestas (recuadros 117, 118 y 124). En este sentido, algunos entrevistados plantean incluso la necesidad de establecer una superintendencia de partidos (recuadros 123, 124 y 129).

Elocuentemente, la mayoría de los entrevistados condiciona el financiamiento público a la introducción de mecanismos de mayor control y regulación del funcionamiento interno de los partidos (recuadros 118, 120, 121, 123, 125 y 129). En especial, se mencionan la introducción de mecanismos de democracia interna y de primarias, así como el establecimiento de límites a la reelección indefinida en distintos cargos. Volvemos sobre estos puntos en los apartados que siguen.

Límites a la reelección indefinida

La posibilidad de introducir limitaciones formales a la reelección indefinida de un mismo candidato en un mismo puesto es vista como un mecanismo capaz de airear el sistema político, al incorporar incentivos claros para la renovación y rotación de elites. Las opiniones de la dirigencia partidaria respecto a los méritos de esta propuesta se encuentran nuevamente divididas, también frecuentemente al interior de un mismo partido.

Por un lado, hay quienes impulsan este tipo de sistema, aun con fuertes diferencias respecto a qué niveles debe aplicarse la medida (recuadros 132, 133, 134, 137 y 143). Por ejemplo, hay quienes sostienen que debe aplicarse a nivel de alcaldes (recuadros 132, 137 y 143), dada la alta discrecionalidad que poseen. Otros consideran que la medida no debe incorporarse a nivel municipal y sí en el legislativo, en tanto quienes viven en una comuna poseen mayor cercanía con la gestión del alcalde, al que pueden premiar o castigar con mayor información al momento de la reelección (por ejemplo, recuadro 133). Finalmente, hay quienes plantean límites universales para todos los cargos electivos (recuadro 144). En cuanto al tipo de límite, se plantean entre dos o tres períodos de límite para el caso de los diputados, y hasta un solo período, en el caso del Senado.

Por otro lado, varios líderes articularon argumentos críticos respecto a la medida (recuadros 131, 134 y 135). En general, dichos argumentos se sustentan en la pérdida de “capital humano” que generaría una excesiva rotación de funcionarios electos sin experiencia previa.

Recuadro 131

Concertación

El talento legislativo y el talento administrativo a nivel municipal es un bien súper escaso. Por lo tanto, delimitar el número de reelecciones más de modo arbitrario no me parece una buena idea. Es bueno tener legisladores profesionales.

Finalmente, hay quienes sostienen que la solución al problema de la reelección indefinida (y por tanto, de los problemas de renovación de la oferta política) pasa por arreglos internos que los partidos deben darse a sí mismos (recuadro 137) o mediante la institución de elecciones primarias para los distintos cargos (por ejemplo, recuadro 143). En este sentido, se cuestiona la necesidad de establecer una norma rígida y universal al respecto cuando los partidos, al solucionar otros déficits de funcionamiento interno actuales, podrían generar una solución más flexible e informal.

Recuadro 137

UDI

Yo estoy en contra de la ley. A pesar de que he dicho que no es sano que un diputado esté más de tres períodos en un mismo distrito, para mí se puede cambiar de distrito o irse de senador. Los partidos deben anticiparse y dar muestras claras de que eso es una constante... A nivel de alcalde, creo, hay que buscar un mecanismo... porque creo que le hace más daño un alcalde que ocupa más tiempo el cargo que un diputado, porque el alcalde sí decide el camino de una comuna.

Sistema de elecciones primarias

La necesidad de instituir un sistema de elecciones primarias también resulta contenciosa. Si bien se trata de una medida que podría inducir mayores grados de competencia y democracia interna por los cupos electorales que posee el partido, también es vista como un mecanismo inflexible (cuando se aplica universalmente) y potencialmente dañino para la institucionalidad partidaria. Esto último porque podría generar conflictos de difícil solución posterior (recuadro 138), o bien porque podría facilitar la captura del partido por grupos minoritarios pero intensos (recuadro 142).

Gran parte de sus proponentes asocian la introducción de esta medida a la provisión de financiamiento público para su realización (recuadros 119 y 121). Mientras tanto, aun aquellos que no favorecen la tesis del financiamiento público sugieren que el Servel debiese regular y normar este tipo de elección (recuadro 141).

Buena parte del disenso reside en el carácter de las elecciones primarias a instaurar. Si bien existe consenso en que cuando se realicen sus resultados

deben ser vinculantes, la voluntariedad y el tipo de padrón electoral a utilizar generan visiones encontradas. Por un lado, hay quienes plantean la necesidad de realizar primarias a padrón abierto, vinculantes, y simultáneas en todos los partidos (por ejemplo, recuadro 121).

Por otro lado, hay quienes promueven la medida, pero como opción voluntaria (por ejemplo, recuadro 119). Esto es, reservando a los partidos la capacidad

Recuadro 121

Concertación

Yo creo que hay un contrato social que va a ser firmado, que va a ser el del financiamiento público a los partidos a cambio de ciertos estándares mínimos de democracia interna. Cuando la democracia interna tiene dos variantes. Variante uno es elección popular para todos los cargos con un régimen de elección único, normado y centralizado. Segundo, con la obligación de tener primarias abiertas, vinculantes y simultáneas para toda candidatura o cargo a elección popular. Los tres componentes importantes: deben ser abiertas, deben ser vinculantes y deben ser simultáneas entre los partidos. Abiertas, que no voten solamente los militantes, vinculantes es obvia y simultáneas significa que si tú votaste en una no puedes votar en otra.

de nominar sin primarias. Este tipo de argumento se sostiene en el “costo” (a nivel de conflicto interno) que pueden generar primarias innecesarias, por lo que solo se propone su utilización en casos en que no sea posible lograr un consenso (en diálogo con la militancia) para la nominación (recuadros 136, 138, y 142). En este campo, también hay quienes plantean la utilización de encuestas como solución “más representativa” que la realización de primarias (recuadro 139).

Recuadro 136

DC

P: ¿Primarias abiertas en todos los niveles? Alcaldes, diputados, senadores...

R: Pero sensatamente. ¿A qué le llamo yo sensatamente? Que, donde el líder que está claramente en condiciones de ganar una elección de alcalde es tal persona, uno debiera pactar un acuerdo y no obligarlo a someterse a una primaria con gente que sabemos que no le va a ganar y que lo único que va a generar es una crisis en el esfuerzo unitario que hay que hacer para ganar... Aquí en Chile, donde tenemos claramente una ecuación que se define entre gobierno-oposición, Concertación-derecha, yo creo que la primaria abierta aparece como una regla que debiera tener ciertas excepciones. Por ejemplo, yo como dirigente de la Concertación sostengo que debemos hacer primarias en la Concertación en todos los municipios en donde hoy día el alcalde es de derecha. Pero donde el alcalde es de la Concertación hay que mirar primero.

La introducción de un instituto de primarias y sus características es tal vez aquel en que más claramente parecen coincidir los campos políticos de la Concertación y la Alianza con las propuestas concretas de reforma. No obstante, en el ala más de izquierda de la Concertación, es donde se plantean los argumentos más fuertes respecto a la instauración de primarias obligatorias. Mientras tanto, son los líderes de la Alianza quienes más fuertemente defienden la voluntariedad de esta medida.

Inscripción automática y voto voluntario

La modificación del sistema de inscripción electoral y de voluntariedad del voto ha sido uno de los temas más presentes en el debate público respecto a la reforma política, y se encuentra en vías de aprobación. No obstante ello, también encontramos en este caso altos grados de incertidumbre respecto a sus posibles efectos sobre el sistema de partidos. Nuevamente, los argumentos son mucho más transversales que partidarios. Por ejemplo, tanto líderes de la derecha (recuadro 148) como de la izquierda (recuadro 150) suponen que en términos electorales la instauración de la inscripción automática y el voto voluntario les será beneficiosa.

Quienes se encuentran a favor de la medida (recuadros 119, 123, 144, 145, 148 y 150) tienden a apoyarla por una serie de razones relativamente compartidas. En particular, se estima que la incorporación al padrón de jóvenes no inscritos va a generar incentivos para la renovación de agendas programáticas y elencos, contribuyendo a airear a la política. Más allá de esta expectativa compartida, también se espera que los beneficios sean “marginales”, no previéndose grandes cambios o realineamientos.

Recuadro 145

PPD

Estoy totalmente de acuerdo con ella, inscripción automática y voto voluntario. Creo que ese sistema es superior al que tenemos actualmente, y es lo que podemos tener. La otra posibilidad, que puede tener algunas ventajas, es inscripción automática y voto obligatorio, pero en Chile no es posible hacerlo porque no hay votos para hacer esa reforma. Y por lo tanto lo que tenemos que elegir es entre el sistema real de hoy y este que se aprobó en la reforma constitucional. Todos los riesgos que algunos ven en el voto voluntario se producen igual en la actualidad porque la inscripción es voluntaria, entonces el sesgo social, y todo aquello que dicen va a pasar con el voto voluntario, ya está pasando con la inscripción voluntaria. Hoy en día los pobres no están inscritos, los ricos están inscritos. La diferencia es que no habiendo inscripción automática, esa gente que no se inscribe no puede votar, y cuando se acerca las elecciones, se motiva y se interesa y no puede votar. El segundo efecto que tiene el sistema que tenemos hoy es que ha creado un padrón más distorsionado de la pobla-

ción, padrón anquilosado, entonces es un voto muy predecible, muy poco desafiante para el mundo político. Entonces yo creo que desde todo punto de vista este cambio va a hacer bueno, porque va a ampliar el padrón, será un padrón representativo de la población chilena real. Y los efectos socioeconómicos que puedan tener de subrepresentación de los pobres ya se está provocando igual. Creo que va a hacer desafiante para los partidos ir a competir, a buscar la movilización de sus electores. En cambio, hoy en día no votan, no pueden votar, a nadie le importa y se quedan en su casa. Entonces, creo que el efecto de esa reforma sería positivo. El cambio del padrón va a generar el riesgo de la irrupción de votantes nuevos; eso va a activar una conducta mucho más proactiva de electores; exige una política mucho más activa, con capacidad de dinamismo mayor.

Mientras tanto, una serie de entrevistados plantean posibles efectos negativos del sistema (recuadros 146 y 149). Por un lado, se sostiene que el sistema llevará a una caída en la participación electoral en tanto la incorporación de los jóvenes no compensará la abstención de quienes hoy día se encuentran legalmente obligados a votar. Esto generaría, a su vez, un sistema de voto “censitario”, en tanto estratificaría el electorado en términos socioeconómicos a favor de los sectores altos. Finalmente, se sostiene que la necesidad de movilizar a los jóvenes podría inducir movimientos o liderazgos “populistas” al interior de los partidos.

Recuadro 146

DC

Yo creo que va a tener un efecto nefasto. Va a votar mucha menos gente y van a votar mucho más ricos que pobres. “El” efecto positivo es que los partidos en general van a buscar candidatos que logren conectarse con los más jóvenes y un discurso para conectarse con los más jóvenes. Pero me temo que como la distancia es tan grande —cuatro millones de jóvenes fuera, partidos anquilosados y muy viejos—, es que van a caer en un discurso populista sobre los jóvenes, más que tener un discurso que sea realmente atractivo para los jóvenes.

Otras reformas

Al cerrar esta sección, creemos oportuno dar cuenta muy sintéticamente de otras posibles reformas mencionadas por los entrevistados de forma espontánea. En este sentido, la reforma al sistema electoral fue sin duda la más aludida, siendo argumentada in extenso por tres entrevistados (recuadros 123, 144 y 151). Si bien uno de los líderes que argumenta en este sentido pertenece al PS y lo hace desde la óptica tradicionalmente asociada a las críticas que la Concertación ha plan-

teado históricamente respecto al binominal, los restantes dos entrevistados pertenecen a la UDI y a RN. En ambos casos, identifican al binominal como la raíz de alguno de los problemas que enfrenta el sistema de partidos, y su reforma, como un proceso necesario para buscar soluciones. En este contexto, también se argumenta a favor de otro tipo de reformas, tales como la inclusión de un umbral electoral más allá del cual se otorgue representación parlamentaria a partidos menores, así como el aumento de bancas en el Senado.

Recuadro 123

RN

...Yo entiendo que se debe tener una segunda ola de reformas de la política que signifique una modificación profunda de la ley de partidos, financiamiento público, superintendencia de partidos, contabilidad pública, normas de democracia interna en las elecciones a candidatos, primarias abiertas, voluntarias y vinculantes; no sé si para todos, pero por lo menos para alcalde, diputados y senadores. Limitaría la reelección, dos períodos senadores y diputados. Inscripción automática y voto voluntario lo doy por hecho, [aunque] no estoy seguro de que un aumento de electores vaya a producir modificaciones en los distritos como el mío. Creo que debería aumentarse el número de senadores. Ahora son muy pocos y está funcionando muy mal porque están haciendo de tapón... [También] hay que ir a un sistema de elección de consejeros en la base por listas, como lo tienen en Argentina y en Uruguay.... [También] hay que hacer un arreglo al sistema binominal en los diputados, dándole cabida a los partidos que han sacado 5% y entre 5 y 10...una especie de modificación [para] las terceras mayorías no electas....

Recuadro 144

PS

R: El sistema electoral es lo más importante. El resto son puros adornos nomás porque [con] el sistema binominal se eligen dos. En el esquema de bloques tú bloque va a elegir uno, para ser ese uno tienes que tener arriba del 25% de los votos. Entonces, el que tiene arriba del 25% de los votos, o tiene mucha plata para hacer una gran campaña o es una persona muy conocida. Entonces, el sistema binominal es una tapia o una valla muy severa en la renovación del sistema político del país.

P: Otra de las posibles reformas en curso tiene relación con la “inscripción automática/voto voluntario” en el padrón electoral. ¿Qué efectos cree que tendría dicha reforma?

R: Creo que va a tener un efecto parcial porque, es cierto que los jóvenes se entusiasman al final y se dan cuenta de que no están inscritos y se dan cuenta de que quisieran ir a votar y no pueden. Entonces, en una lucha estrecha eso podría influir.

P: Pero el voto es voluntario, ¿se va a poder sacar a la gente a votar?

R: La gente te va a ir a votar igual.

P: ¿No va a disminuir la cantidad de votantes...?

R: No, si en Chile nunca se han aplicado las multas que dice la ley. Ya de hecho es voluntario...

P: ¿Qué opina del financiamiento público de los partidos?

R: Sí, estaría de acuerdo, sobre todo para los institutos...porque también hay que tener respeto por la sociedad, en el sentido de que la sociedad cree que los partidos son estructuras burocráticas, de parásitos sociales. Entonces, ¿para qué le vamos a alimentar a la sociedad ese punto de vista?

P: ¿Limitarías la reelección indefinida de alcaldes, diputados...?

R: Todas.

P: ¿Todas las limitarías?

R: Todas, a dos [períodos].

P: ¿Por qué?

R: Porque es malo que la gente se eternice en los cargos... dos períodos, después puede volver...

Recuadro 151

UDI

R: ... Dado que es tan estable nuestro sistema, es muy poco dinámico... dado que es muy poco dinámico, no hay ningún incentivo a renovar los planteles, los cuadros y las figuras públicas dentro de los partidos. No hay fórmulas que te planteen resolver cuando se enfrentan los más jóvenes con los más antiguos sin que sea una crisis.

P: ¿Eso es culpa del binominal o de los partidos y su organización interna?

R: Yo creo que parte de la culpa es del binominal porque no te establece incentivos como para poder hacerlo. Pero por supuesto que los grandes culpables son los mismos partidos, porque ellos podrían hacer otra cosa distinta sin que necesariamente lo diga

el binominal. Yo he escuchado muchas veces a parlamentarios bien intencionados que te dicen: “Mira, nosotros tenemos que poner dentro de la UDI una regla y que haya un límite a la reelección”, lo cual cambia los incentivos de la formación de personas, de buscar nuevos candidatos que no necesariamente sean los más conocidos, sino que puedan estar preparándose por más años, etc. ¿Por qué no lo hacen? Porque no les conviene. Entonces ahí hay un problema de institucionalidad. Finalmente no ocurre porque no les sirve o porque se los va a medir por cuántos candidatos tiene o cuántos diputados, cuántos senadores tiene y eso hace que sea más riesgoso y que haya más posibilidades de perder. Entonces, la institucionalidad que era funcional o razonable en los noventa, veinte años después necesita modernizarse y no se ha modernizado. No hay incentivos, dado el binominal, a que eso ocurra. Uno puede poner ahí límites a la reelección, primarias, y una serie de otras cosas que se hacen en democracias más modernas, y que si bien se discuten, acá no veo por dónde podrían ocurrir porque, sobre todo, como te digo, es muy precaria la institucionalización de los partidos, no en el nivel central sino cuando empiezas a desagregarlo. Es decir, la relación del partido con sus militantes y con sus bases regionales es prácticamente nula.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo consistía en conocer la opinión de los líderes políticos respecto al funcionamiento actual del sistema de partidos en Chile. En particular, nos interesaba analizar cómo funcionaban internamente los partidos y qué grado de consistencia existía entre los niveles de desenraizamiento social de los partidos y las actitudes de sus líderes. Perseguimos este objetivo mediante la realización de un número inédito de entrevistas a líderes partidarios chilenos de primera línea, aunque representativo de generaciones y movimientos internos diversos.

Nuestros hallazgos empíricos se condicen claramente con la hipótesis inicial. En opinión de sus propios líderes, los partidos, como institución política, se encuentran sumamente debilitados, siendo la UDI la única excepción parcial en este plano. Muy sintéticamente, encontramos que las organizaciones partidarias están esclerosadas y que han perdido poder vis-à-vis con líderes individuales que muchas veces aportan recursos financieros de los que los partidos centralmente carecen. Esto condiciona en gran medida los procesos de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con “connotación pública” y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria.

En este sentido, la estructuración programática de los partidos, así como la “épica” gestada en la transición, se han debilitado muy significativamente. La UDI constituye una excepción parcial respecto a este patrón. En un marco de

debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los partidos han ido constituyéndose como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. Estos últimos compiten descentralizadamente en el territorio, y tienden a desarrollar liderazgos fuertemente personalizados. Particularmente en los distritos populares, la personalización de la política también se combina con instancias de “caudillismo” y “clientelismo” sistemáticas.

Aún cuando articulan críticas y manifiestan molestia y desagrado respecto a esta situación, las dirigencias partidarias no poseen la capacidad de contrapesar estas tendencias. Por un lado, el poder de nominación se ejerce, con muy pocas excepciones, solo en el caso de cupos abiertos y de una primera elección del candidato. Luego, el candidato incumbente gana autonomía. No obstante, aún cuando el incumbente se vuelve autónomo o incluso “díscolo”, al partido le conviene, en el corto plazo, que corra electoralmente con el cupo partidario. De lo contrario, resulta muy difícil elegir a otro candidato del mismo partido (en gran medida porque el voto es personalista y depende, en muy bajo grado, de la organización partidaria que lo presente). Adicionalmente, los partidos también pasan a depender en términos financieros y organizacionales de dichos incumbentes para poder mantener cierta presencia en la localidad.

En síntesis, se favorece la irrupción y crecimiento de caudillismos electorales locales que, descentralizadamente, jaquean a los liderazgos partidarios nacionales. En este sentido, los propios líderes partidarios parecen reconocerse “ate-nazados” por una lógica que en el corto plazo les asegura continuidad electoral y un flujo de recursos económicos que les permite perdurar; pero que en el largo plazo contribuye significativamente a deteriorar y debilitar el funcionamiento institucional de sus colectividades políticas.

La militancia se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y requerir *accountability* por parte de los líderes electos. Tampoco, a excepción de carreras locales (usualmente Consejos Locales), tiene capacidad de perfilar liderazgos que culminen con una nominación a cargos más relevantes. En general, quienes poseen visibilidad a nivel de opinión pública (personajes públicos usualmente sin militancia) o quienes trabajan bajo el alero de un dirigente nacional, tienen mayor capacidad de ser nominados; en muchas ocasiones a través de mecanismos que son vistos como fuertemente arbitrarios y pauteados por la “amistad” con los “círculos de poder” de los partidos. Aunque nuevamente la UDI presenta un patrón divergente en este sentido, también lo combina con altos niveles de centralización de las decisiones a nivel interno.

Probablemente a consecuencia de la configuración que nuestro trabajo describe, encontramos fuertes correlatos entre el descontento social con los partidos políticos chilenos y las actitudes de los líderes partidarios. Al tiempo que

reconocen como virtudes del sistema su estabilidad y moderación, gran parte de nuestros entrevistados plantea un fuerte descontento con el funcionamiento de sus propios partidos, denunciando frecuentemente la presencia de prácticas irregulares, indeseables, y en muchos casos ilegales en las organizaciones que ellos mismos lideran. Usualmente, la situación actual se contrapone con un “pasado dorado”, y un buen número de los líderes actuales sostiene que si pudiera optar nuevamente preferiría no involucrarse en la vida política del país.

En definitiva, nuestro trabajo sugiere muy claramente que Chile cuenta hoy con dos elementos mutuamente necesarios (aunque por el momento insuficientes) para una crisis profunda del sistema de partidos: un alto nivel de desarraigo social y un fuerte descontento (hasta ahora soterrado) por parte del liderazgo político. También sugerimos que ambos elementos se encuentran vinculados y que el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias, en respuesta a incentivos de corto plazo, constituye el nudo gordiano a desatar para fortalecer al sistema. Aun en ausencia de un escenario pleno de colapso partidario, perpetuar las lógicas actuales de gobierno corporativo de los partidos contribuirá en el mediano plazo a deteriorar la calidad de la democracia y la gobernabilidad en el país.

Siendo este un diagnóstico relativamente generalizado y transversal, cabe preguntarse respecto a las actitudes de los líderes partidarios acerca de opciones de reforma, sea esta institucional (de marco normativo) u organizacional (respecto a cambios en el gobierno corporativo de los partidos que podrían implementarse aun en ausencia de cambio institucional). En este plano, mientras que líderes de distintos partidos coinciden respecto a algunas opciones, no parece existir un consenso cristalizado al interior de cada partido en torno a opciones de reforma y cambio organizacional. El “fatalismo” respecto al funcionamiento de los partidos políticos chilenos se combina entonces con una situación de “anomia” y dispersión respecto de los cursos de acción posibles a futuro, pauteada en muchos casos por visiones inconsistentes y muy variadas respecto de cómo abordar la problemática actual.

Nuestros hallazgos señalan que dirigentes de distintos partidos tienen visiones coincidentes, mientras que existen grados de desacuerdo interno (entre dirigentes de un mismo partido) relativamente amplios. En definitiva, los partidos, como institución, carecen de posiciones claramente cristalizadas respecto a distintas opciones de reforma (este es otro síntoma de la pérdida de capacidad institucional arriba descrita).

A su vez, al analizar las visiones personales planteadas por cada entrevistado, los cálculos y racionalizaciones respecto a los efectos de las reformas también son sumamente heterogéneos. En términos muy sintéticos, esto denota grados significativos de desconcierto e incertidumbre. Finalmente, en varios casos obtuvimos declaraciones que se presumen “políticamente correctas”, pero que en

realidad parecen no ser consideradas seriamente. Los casos de las primarias y de la inscripción automática/voto voluntario parecen ser los más claros¹⁷.

A modo de síntesis, los puntos donde parece existir mayor consenso a nivel de las cúpulas partidarias son los de financiamiento público y en menor medida, la introducción de primarias y de límites a la reelección indefinida de los incumbentes. Todas estas medidas coinciden, en general, en su vocación por recentralizar poder a nivel de las instituciones partidarias vis-à-vis los candidatos e incumbentes individuales. Por esta razón, a pesar de ser potencialmente beneficiosas, es probable que no tengan “piso legislativo” para ser instrumentadas. A su vez, incluso las reformas que parecen más necesarias y razonables desde el punto de vista técnico (financiamiento público de los partidos políticos) enfrentarán probablemente fuerte oposición a nivel de una opinión pública que se encuentra fuertemente desencantada y desconectada de los partidos políticos.

En síntesis, la situación actual es de fuerte *anomia*. Los partidos reconocen su crisis, pero se encuentran desorientados (y constreñidos por racionalidades de corto plazo) respecto a opciones de reforma institucional y de su funcionamiento interno. Tampoco poseen consensos y cálculos consistentes respecto a los posibles efectos de distintas reformas, lo que genera altos grados de incertidumbre. Dicha incertidumbre o el choque entre racionalidades orientadas a fines contrapuestos saturan, en un escenario en que la necesaria discusión de reformas se diluye. En definitiva, más allá del descontento existente y de la crudeza del diagnóstico que realizan los propios líderes políticos, la tendencia a la inercia es muy fuerte.

Ante este escenario, creemos apropiado cerrar este trabajo con dos observaciones finales. Por un lado, no sería el chileno el primer sistema de partidos estable (aunque esclerotizado), cuya institucionalidad formal termine colapsando, al ser desbordada, no solo por el descontento social, sino también por actitudes antisistema por parte de las propias elites políticas¹⁸. El fenómeno de los díscolos y alguna de las reacciones/justificaciones que genera, probablemente constituyan un primer síntoma respecto a la presencia de un “caldo de cultivo” propicio para dichas actitudes.

Por otro lado, si bien realizar reformas institucionales parece ser apropiado, la popularidad social de las reformas no puede ser el único ni el principal principio rector. En un contexto similar al que hemos descrito para Chile, las elites políticas tradicionales de Colombia, Bolivia y Ecuador han optado por introducir reformas constitucionales muy ambiciosas, buscando entre otras cosas legitimidad social

¹⁷ Arribamos a esta conclusión a partir del “cruce” de los discursos de los líderes partidarios en materia de reformas y en su interpretación del funcionamiento de la organización partidaria.

¹⁸ Los casos de la partidocracia italiana y venezolana son ejemplos cercanos. También lo son, las implosiones de otros sistemas de partidos en la región andina, como el colombiano, el peruano, el boliviano y el ecuatoriano.

(Tanaka, 2005). Dichas reformas culminaron muy rápidamente con el colapso de los sistemas de partido tradicionales. En este sentido, la discusión sobre las reformas a introducir debe ser cuidadosa y estar orientada, al menos en el largo plazo, a la introducción de incentivos para la regeneración de partidos políticos institucionalmente fuertes, pero participativos, con capacidad de articularse en función de proyectos colectivos consistentes y con poder de convocatoria. Respecto a esto último, cabe puntualizar que la acción estratégica y el compromiso del liderazgo político con la gestación de dichos proyectos colectivos resultan claves, siendo tal vez igualmente importantes que la reforma institucional.

Referencias bibliográficas

- Carey, John y Peter Siavelis (2003). “El «seguro» para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación”. En *Estudios Públicos* 90: 5-27.
- Consortio de Centro de Estudios (CEP, CIEPLAN, Proyectamérica y Libertad y Desarrollo) (2010). “Auditoría de la Democracia. Estudio Nacional de Opinión Pública”. Santiago, septiembre-octubre, 2010.
- Coppedge, Michael (2001). “Political Darwinism in Latin America’s Lost Decade”. En Larry Diamond y Richard Gunther (eds), *Political Parties and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 173-206.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Díaz Diego, Pilar Gianini, Juan Pablo Luna y Rodrigo Nuñez (2006). “El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y quedarse en Valparaíso”. *Revista de Ciencia Política*. 26 (1): 169-190.
- Dix, Robert (1989). “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”. *Comparative Politics* 22(1): 23-37.
- Giannini, Pilar, Héctor Bahamonde, Juan Pablo Luna, Rodolfo López, Martín Ordoñez y Gonzalo Recart. (En prensa). “El secreto de mi éxito: Parte II. Los caminos a Valparaíso en 2009”. *Revista de Ciencia Política* 31(2): 285-310.
- IDEA (2004). *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Jones, Mark (2005). “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. Paper presentado en el Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes. Febrero 28–marzo 2, Washington, DC.
- LAPOP (2010). *Cultura política de la democracia en Chile 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Juan Pablo Luna y Elizabeth Zechmeister (eds.). Santiago de Chile: ICP-PUC.
- Levitsky, Steven y Maxwell A. Cameron (2003). “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”. *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Luna, Juan Pablo y David Altman (2011). “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. *Latin American Politics and Society* 53 (2): 1-28.
- Luna, Juan Pablo (2008). “Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria

- histórica y mutaciones recientes”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamerica y CIEPLAN.
- _____ (2007). “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda”. *Política y Gobierno XIV* (2): 391-435.
- _____ (2006). “Programmatic and Non-Programmatic Party-Voter Linkages in Two Institutionalized Party Systems: Chile and Uruguay in Comparative Perspective”. PhD Dissertation, Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Magar, Eric, Marc Rosenblum y David Samuels (1998). “On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts. The Case of Chile”. *Comparative Political Studies* 31 (6): 714-739.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.) (2006). *The Crisis of Political Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2006). “Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization.” En Richard S. Katz y William Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*. London: Sage, pp. 204-227.
- Mardones, Rodrigo (2006). “Descentralización y transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 3-24.
- Navia, Patricio (2008). “Legislative Candidate Selection in Chile”. En Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press, pp. 92-118.
- _____ (2004). “The 2-seat Proportional Representation Arrangement as an Insurance Mechanism against Defeats: What Can Risk-Averse Office Holders Do?”. Paper preparado para Midwest Political Science Association National Conference. Chicago, Illinois, abril 15-18.
- Nohlen, Dieter (2006). “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”. *Revista Ciencia Política*. 26 (1): 191-202.
- Rabkin, Rhoda (1996). “Redemocratization, Electoral Engineering and Party Strategies in Chile. 1989-1995”. *Comparative Political Studies* 29: 335-356.
- Rahat, Gideon y Mario Sznadger (1998). “Electoral Engineering in Chile: The Electoral System and Limited Democracy”. *Electoral Studies* 17 (4): 429-442.
- Rojas, Priscilla y Patricio Navia (2005). “Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002”. *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 95-116.

- Siavelis, Peter (2004). “Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la Concertación?”. *Revista de Ciencia Política* 24 (1): 58-80.
- _____ (2002). “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”. *Comparative Politics* 34 (4): 419- 438.
- _____ (2000). “Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral”. *Revista de Ciencia Política* 20 (2): 82-101.
- Tanaka, Martín (2005). “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional”. *Democracia en la región andina. Los telones de fondo*. Lima: International IDEA.
- Torcal, Mariano y Scott Mainwaring (2003). “The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973–95”. *British Journal of Political Science* 33(1): 55-84.
- Zucco, César Jr. (2007). “Where’s the Bias? A Reassessment of the Chilean Electoral System”. *Electoral Studies* 26: 303-314.

Apéndice 1

Lista de entrevistados

Andrés Velasco (Concertación): 9 de noviembre de 2010
Eugenio Tironi (Concertación): 1 de abril de 2011
Ricardo Lagos (Concertación): 29 de marzo de 2011
José Antonio Viera-Gallo (Concertación): 10 de noviembre de 2010
Jaime Mulet (ex DC y ex PRI): 25 de mayo de 2011

Carlos Ominami (PRO): 12 de abril de 2011
Eduardo Vergara (PRO): 25 de noviembre de 2010
Marco Enríquez-Ominami (PRO): 29 de marzo de 2011

Ernesto Velasco (PRSD): 19 de abril de 2011
José Antonio Gómez (PRSD): 4 de mayo de 2011

Alejandro Bahamondes (PPD): 1 de abril de 2011
Carolina Tohá (PPD): 18 de marzo de 2011
Guido Girardi (PPD): 8 de abril de 2011
Pepe Auth (PPD): 3 de diciembre de 2010
René Jofré (PPD): 31 de marzo de 2011
Ricardo Lagos Weber (PPD): 15 de abril de 2011
Sergio Bitar (PPD): 26 de noviembre de 2010

Alejandro Foxley (DC): 4 de noviembre de 2010
Andrés Zaldívar (DC): 12 de abril de 2011
Ignacio Walker (DC): 9 de junio de 2011
Claudio Orrego (DC): 15 de abril de 2011
Juan Carlos Latorre (DC): 18 de abril de 2011
Víctor Maldonado (DC): 24 de marzo de 2011
Ximena Rincón (DC): 9 de mayo de 2011
Soledad Alvear (DC): 1 de julio de 2011

Álvaro Elizalde (PS): 30 de marzo de 2011
Ana Lagos (PS): 7 de diciembre de 2010
Camilo Escalona (PS): 21 de abril de 2011
César Valenzuela Maass (PS): 15 de abril de 2011
Francisco Aleuy (PS): 20 de abril de 2011
Marcelo Díaz (PS): 29 de noviembre de 2010
Marcelo Schilling (PS): 11 de abril de 2011

Oswaldo Andrade (PS): 28 de marzo de 2011
Ricardo Núñez (PS): 30 de marzo de 2011
Ricardo Solari (PS): 2 de noviembre de 2010

Andrés Chadwick (UDI): 2 de mayo de 2011
Ena Von Baer (UDI): 26 de abril de 2011
Eugenio Guzmán (UDI): 16 de marzo de 2011
Gonzalo Müller (UDI): 15 y 17 de marzo de 2011
Jaime Bellolio (UDI): 23 de marzo de 2011
Jorge Manzano (UDI): 5 de abril de 2011
José Antonio Kast (UDI): 25 de abril de 2011
Jovino Novoa (UDI): 11 de mayo de 2011
Juan Antonio Coloma (UDI): 4 de abril de 2011
Pablo Longueira (UDI): 2 de diciembre de 2010

Alberto Cardemil (RN): 27 de abril de 2011
Alberto Espina (RN): 7 de abril de 2011
Carlos Larrain (RN): 29 de marzo de 2011
Cristián Monckeberg (RN): 4 de diciembre de 2011
Joaquín Godoy (RN): 18 de abril de 2011
Manuel José Ossandón (RN): 23 de marzo de 2011
Nicolás Monckeberg (RN): 4 de mayo de 2011
Pedro Browne (RN): 13 de mayo de 2011

Apéndice 2

Pauta de entrevistas

Bloque 1. Ablande: trayectoria personal y preguntas abiertas sobre funcionamiento sistema/partido

Para comenzar, me gustaría conocer cómo se vinculó Ud. con el partido, y qué roles ha desempeñado en el mismo desde 1990. ¿Qué funciones desempeña en el partido hoy?

Y según su opinión, ¿cuántos militantes tiene su partido?

Pensando en el sistema de partidos chileno, ¿qué ventajas cree Ud. que tiene, en comparación con los de otros países de la región? ¿Y qué desventajas tiene el sistema?

Y pensando en particular en su partido, ¿qué cosas cree que funcionan mejor que en otros partidos chilenos? ¿Y qué cosas funcionan peor en su partido?

Últimamente, los partidos chilenos han sufrido una serie de deserciones y se ha generalizado el fenómeno de los denominados “díscolos”. También tienen peso creciente y, en algunas ocasiones éxito electoral, las candidaturas “independientes”. ¿Cuál es su lectura de esta situación?

¿Cómo cree Ud. que afecta el funcionamiento actual de los partidos políticos chilenos al surgimiento de díscolos e independientes?

Comparativamente también se señala que más allá de su estabilidad, los partidos políticos en Chile tienen una baja legitimidad social. ¿A qué atribuye usted este fenómeno?

En función de lo que venimos conversando, ¿considera que el actual sistema de partidos chileno se mantendrá tal y como está en el mediano y largo plazo con los actores que hoy en día lo integran? ¿Por qué? (si menciona que las coaliciones pueden transformarse, pedirle un análisis a nivel de partido).

Algunos países han sufrido crisis importantes, tras las cuales sus sistemas de partidos colapsaron. Ello se dio incluso en países con sistemas de partidos altamente institucionalizados (como Venezuela). En otros países, los partidos po-

líticos logran sobrevivir estas crisis severas. ¿Qué sucedería con el sistema de partidos chileno en caso de una crisis severa?

Bloque 2. El funcionamiento de la organización partidaria

Pensando ahora en el funcionamiento interno de su partido, ¿cuáles son los organismos internos que a su criterio funcionan con mayor asiduidad? ¿Quiénes participan de dichos organismos?

¿Cómo se articula el funcionamiento del partido tomando en cuenta la importancia de los individuos (líderes de sectores o de agrupaciones)? ¿Cómo diría Ud. que se logra en el partido para que este no sea la mera suma de sus partes ni una mera etiqueta electoral?

¿Cómo describiría la relación entre los líderes partidarios y el resto de los integrantes del partido? Y específicamente, ¿cómo funciona la relación con las bases sociales/territoriales del partido?

Más allá de lo distrital/territorial, ¿con qué grupos de interés dialoga más frecuentemente su partido? ¿Qué grupos, con los que antes tenían relación, se encuentran hoy día más alejados? ¿Y qué grupos se han acercado recientemente al partido?

¿Existen instancias de participación de base/militancia que funcionen regularmente, más allá de las elecciones nacionales o municipales?

Pensemos ahora en el rol de los militantes del partido en la formación de un gobierno. ¿Qué porcentaje de los cuadros de gobierno vienen de los partidos y qué porcentaje “apenas” se sabe si son cercanos a un partido?

En este sentido, algunos dicen que estar en el gobierno mata al partido porque le quita líderes y le resta vida, dinamismo. Otros señalan que estar en el gobierno potencia al partido porque proyecta nuevos liderazgos, etc. ¿Qué opina Ud. al respecto?

¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento del partido? En este sentido, ¿qué estructura poseen para captar recursos? Y ¿existen mecanismos institucionalizados de reparto de los fondos? ¿Cómo se reparten los recursos?

En términos más precisos, pensando en la campaña, ¿cómo se decide distribuir los recursos entre los candidatos? ¿Quién determina a qué candidatos se apoya-

ba más fuertemente con recursos de partido? ¿De qué depende dicho apoyo? ¿O cada candidato corre por su cuenta?

¿Cuánto diría que cuesta una campaña “exitosa” para diputado? (distinguir entre distritos si así lo considera).

Bloque 3. Carreras y asignación de recursos

Si tuviera que sintetizar aquello que explica su trayectoria personal en la interna de su partido, ¿a qué factores lo atribuiría?

En este sentido, hoy en día, ¿cómo se pasa de ser un militante anónimo a ser líder partidario?

¿Cuáles son los mecanismos que existen hoy día en su partido para hacer una carrera política?

¿Considera que el partido favorece la competencia entre los líderes actuales y personas con potencial de liderazgo e interés de participar pero sin cargos formales en el partido?

Una de las teorías más asentadas en la bibliografía sobre Chile es que el poder de nominación de candidatos al Congreso otorga mucha influencia a las dirigencias de los partidos chilenos. ¿Ud. qué opina respecto a esta hipótesis? ¿Y qué capacidad tienen los partidos de mantener esa influencia, una vez que un eventual candidato logra ser nominado y es elegido?

Le pido ahora que imagine la siguiente situación. Pensemos en un distrito/circunscripción de los denominados emblemáticos (distritos o circunscripciones relevantes a nivel nacional) o “cabeza de región”. ¿Cuál de los siguientes perfiles de candidato tiene mejores chances de ser nominado por su partido? (si menciona negociación con la coalición, referirlo nuevamente a “su” partido, i.e., ¿a quién apoyaría para una negociación con los socios de pacto?). Una vez que haya respondido, solicitar razones.

En tarjeta:

- Un/a dirigente partidario visible a nivel nacional
- Un/a mediático (actor/actriz, periodista, músico/a, deportista, empresario exitoso)
- Un/a militante de base del partido
- Un/a activista político/a con marca de “independiente”

- Un/a líder gremial, activo/a en el distrito/circunscripción
- Un/a alcalde/sa de una comuna del distrito con buena evaluación popular
- Un/a candidata nuevo/a, portador/a de un apellido políticamente reconocido en el distrito/circunscripción (hijo/a de un político con trayectoria distrital o de una figura nacional).

Pensemos ahora en un distrito popular, no visible a nivel nacional. ¿Cuál de los perfiles de candidato tendría más chance de ser nominado por su partido? ¿Por qué?

Y finalmente, pensando en candidaturas a nivel de alcalde, ¿cuál de los perfiles de candidato tendría más chance de ser nominado por su partido?

Bloque 4. La reforma de los partidos

En la actualidad predomina un discurso favorable a la reforma de los partidos políticos en Chile. En este sentido, ¿cuáles son los aspectos que deberían modificarse según su opinión y experiencia como dirigente? ¿Qué cosas no cambiaría?, ¿por qué cree que funcionan bien?

En términos de reformas concretas, hay quienes proponen incluir en la legislación un mecanismo de primarias abiertas. ¿Qué opinión tiene respecto a esta posibilidad? Y pensando en distintos niveles de gobierno/electorales (municipal, Congreso, presidencial), ¿cree que las primarias debiesen aplicarse a todos los niveles o solo a algunos? Favor detallar y explicar.

Otra de las posibles reformas en curso tiene relación con la “inscripción automática/voto voluntario” en el padrón electoral. ¿Qué efectos cree que tendría dicha reforma? Y pensando específicamente en el funcionamiento de los partidos, ¿cómo cree que dicha reforma podría afectar el funcionamiento actual de los mismos?

Por otro lado hay quienes plantean la necesidad de limitar la reelección indefinida de los legisladores y alcaldes. En su opinión, ¿debiera limitarse la reelección de los legisladores? ¿Por qué? En caso afirmativo, ¿a cuántos períodos consecutivos? ¿Y en el caso de los alcaldes? ¿Por qué? En caso afirmativo, ¿a cuántos períodos consecutivos?

También hay otros que, preocupados por la disciplina parlamentaria y el fenómeno de los díscolos, proponen introducir en la legislación la figura de las órdenes de partido. ¿Qué le parece esta propuesta? ¿Por qué?

Finalmente, también se plantea la necesidad de una nueva ley de financiamiento de campañas y partidos políticos. ¿Cuál es su opinión respecto a este tema? ¿Qué problemas encuentra en la situación actual? ¿Cómo cree que podrían solucionarse esos problemas? ¿Qué opina del financiamiento público de los partidos?

Y respecto al sistema de financiamiento actual, Ud. sabe que los partidos deben declarar donaciones reservadas y anónimas. ¿Cómo cree que se usan estas figuras en realidad? ¿Qué opinión tiene Ud. respecto DEL rol del Servel como organismo regulador del sistema?

Apéndice 3

Selección de citas

Recuadro 1

Concertación

R: Las fortalezas son que los partidos chilenos tienen una tradición que viene de muy atrás. Las debilidades son las propias de una Constitución que hace que si se saca 60% elige uno y si yo saco 40% elige el otro. En consecuencia, cuando en una elección se elige uno y uno, eso significa a la larga que es empate. Si yo sé que van a empatar ¿para qué me meto en política? Por lo tanto, los partidos dejan de tener relevancia. No quiero decir que es exclusivamente por el sistema electoral; el sistema electoral es responsable, pero también los partidos políticos. Usted habla de una épica, claro, es fácil golpear la puerta de una casa y decir: “Señora, vengo a invitarla que vote que no, este señor lleva 17 años y mire cómo estamos, estamos jodidos, bla-bla-bla, vote que no y listo”. Pero es muy distinto golpear la puerta de una casa y decir: “Señora vengo a invitarla a que vote por mí”. “¿Por usted?” “Sí, por mí, yo sé lo que hay que hacer...” Bueno, para hacer eso más te vale tener ideas y creértelas porque es mucho más fácil invitar a votar que no.

P: ¿La épica se terminó?

R: ... Esa épica corresponde a un momento histórico del país que no es reproducible. Lo que ocurre es que la política deviene en una actividad muy profesional en el buen sentido. No en el sentido de que para vivir tienes que vivir de la política, no. Profesional en el sentido de que se necesitan conocimientos, etc. Pero también, como me dijeron en una reunión que tuve hoy a la mañana: “Señor, muchas políticas públicas y poca política”, y eso es malo.

Recuadro 2

PPD

Lo que te quiero decir es que hoy, producto de las primeras preguntas, el desprestigio de los partidos y en tanto los partidos no ganen en legitimidad —que no sé cómo se va a hacer si es que tú no los legitimas—, la tendencia es a tratar de hablar menos del PPD... Hay una sensación de que están tan desprestigiados los partidos de que yo no voy a poner mi capital político, por chico que sea, a que quede mellado por un partido.

Recuadro 5

PPD

Yo creo que el gran déficit que tienen los partidos en Chile es la falta de participación de la base militante en lo que es la gestión del partido. Creo que los partidos tenemos, todos, un estilo de trabajo que es demasiado cupular, que es demasiado centralizado, que no genera las políticas desde la base, como a mi juicio debería ocurrir; es decir, que haya vasos comunicantes entre la base y la dirigencia del partido, eso ocurre muy tangencialmente...¿Y por qué no logramos resolver ese problema? Por una razón muy simple, porque los partidos políticos en Chile, a diferencia de lo que pasa con los partidos europeos y varios partidos latinoamericanos, no tienen financiamiento público para sus actividades. No hay financiamiento público y por lo tanto la política está bastante subordinada en muchos casos al poder del dinero... Entonces ese es un elemento importante porque, ¿en qué incide eso? Incide en que no hay plata para educación política y ese es un problema. En la medida en que los militantes no son formados políticamente se enfrenta a situaciones como la de [XXXXXX] en [YYYYYY]; que tiene una escasa formación, que tenía un cargo de representación popular, pero cuando tiene que enfrentar una situación X no tiene los elementos, no tiene las herramientas para darse cuenta de que lo que está haciendo es inadecuado, que no tiene que ver con los principios y valores del partido... Ese es un déficit objetivo, no hay educación política. No hay plata para que los dirigentes se muevan a lo largo del país, por lo tanto tampoco existe la posibilidad de que esa relación dirigente-base se pueda dar de manera más fluida. Entonces, yo creo que uno de los temas de fondo que tiene la política chilena es que, mientras no lo resolvamos, van a seguir siendo débiles los partidos, van a seguir dependiendo de los mecenas o de la gente que tiene recursos para poder desarrollar actividad política y, por lo tanto, esa es una gran debilidad.

Recuadro 6

DC

[La falta de legitimidad] es un fenómeno mundial en todas las democracias modernas y creo que tiene que ver con dos cosas: la primera, paradójicamente, en los países que han tenido una trayectoria de crecimiento más rápido se produce la llamada revolución de las expectativas y se hace muy difícil para el liderazgo político de producir los resultados que la gente espera. Lo segundo, es que las prácticas al interior de los partidos no son lo suficientemente transparentes y tienden a favorecerse la permanencia de ciertos grupos que se reparten el poder entre ellos... El descrédito es por los dos lados: no hay un *delivery* equivalente al esperado y segundo hay insuficiente competencia para renovar los cargos y las elites en los partidos.

Recuadro 7

PS

Yo creo que la principal fortaleza del sistema de partidos chileno y que en eso se parece a Uruguay, es que todavía es un sistema ideológico. Nosotros no tenemos como en Argentina estos partidos nacionales que comprenden, en el caso del peronismo, la extrema derecha y la extrema izquierda y, en el caso del radicalismo, la derecha y la izquierda, sino que tenemos partidos ideológicos y además vinculados a determinados sectores sociales. Por los partidos de la izquierda tradicionalmente han votado los sectores medios-bajos y pobres, por los partidos conservadores tradicionalmente han votado los sectores más acaudalados. Eso apunta a que es fácil de entender, desde el punto de vista ideológico, el sistema de partidos chileno, pese a que es un sistema que se ha moderado y en donde no existen las diferencias extremas que se expresaban hace tres o cuatro décadas atrás... Yo diría que la fortaleza es que sigue siendo un sistema de partidos ideológico. Eso representa un dique de contención para los populismos, sean de derecha o de izquierda, que son muy peligrosos para la democracia. [En cuanto a] las debilidades, creo que efectivamente este es un sistema que ha perdido conexión con la sociedad. Además, Chile ha cambiado mucho culturalmente. Las relaciones son hoy día mucho más horizontales de lo que eran antes. Por tanto, el rol de mediatización que cumplían los partidos se ha debilitado. Los chilenos tienen en general una mala percepción de la política y de los partidos políticos.

Recuadro 8

UDI

R: Me resulta difícil comparar... Yo creo que una fortaleza importante está dada en que sean partidos representativos. Eso está dado por una mezcla, no tan solo por las barreras de entrada en términos del número de militantes —que si bien puede no ser difícil conseguirlo sí tiene su exigencia— [sino porque] requiere un trámite formal, requiere una firma notarial; con lo cual construir o desarrollar un partido tiene una barrera de entrada en términos de una cierta representación. Pero eso está íntimamente relacionado al sistema electoral que son, a mi juicio, parte de una misma cosa en el sentido de que, la opción que toma Chile para su sistema de partido es evitar lo que se dio como fenómeno en Chile hasta el año 73, de una excesiva fragmentación partidaria y tender a un sistema, entre el sistema electoral y el sistema de partidos, a partidos de mayor representación —menos pero más grandes— y a partidos que en razón del sistema electoral tienen que desarrollarse en función de coaliciones. Entonces, eso es distinto a otros sistemas de Latinoamérica... Chile es un país [en el contexto] latinoamericano con un número limitado de partidos políticos, no excesivo, que se le exige representación, que se le exige actuar como coalición y creo que eso apunta a un sistema de partidos en que se busca representación y gobernabilidad, no están desligados del objetivo de una democracia con mayor gobernabilidad.

P: ¿Y qué debilidades?

R: Creo que pueden adolecer de una excesiva reglamentación legal, que eso hizo que durante un tiempo... pudieran tender a ser partidos más bien cerrados, no muy amplios, no muy participativos. En el sentido de que la excesiva reglamentación que establecía la ley de partidos podía generar autoridades, o cuya renovación de autoridades internas estaba muy reglamentada y que por lo tanto eso podía hacer fácil que pudiera ser capturado por un solo sector. Yo creo que eso se ha ido liberalizando, se ha ido abriendo más. Hay esquemas de participación que son más obligatorios y fundamentalmente yo creo que va a ser muy importante lo que se establezca con el sistema de primarias obligatorias o voluntarias, no sé cuál va a ser lo que determine la ley, pero eso obviamente que le genera mayor renovación y amplitud a los partidos.

Recuadro 9

RN

R: Debilidades que emanan sobre todo de que los partidos tienen poca estructura interna. Ahora, yo ahí estoy hablando desde el ángulo de un partido que no ha tenido apoyo del gobierno porque hemos estado fuera del gobierno mucho tiempo. Entonces, RN es un partido que ha crecido sin una miga de clientelismo. En cambio, los partidos de izquierda hubo un tremendo apoyo del gobierno; tanto, que podemos hablar de corrupción en favor de los partidos. Con ese *caveat*, como dicen los entendidos, creo que a este partido le falta más estructura interna, un chasis más poderoso.

P: ¿Eso solo puede conseguirse mediante el clientelismo o hay otras formas?

R: No, se puede conseguir con dos caminos: el bueno y el no tan bueno. El bueno sería que hubiera más conciencia entre los ciudadanos de que la política es mucho más importante de lo que quiere la caricatura y el folklore, y que la política no solo tiene que ver con la tasa de cambio y con la determinación de si hay o no control de precio. Creo que tiene que ver con cosas cruciales que van del derecho a la vida hasta la libertad de enseñanza, pasando por la libertad económica y con la regionalización razonable del país —que es indispensable—. Ese es el camino virtuoso y bueno; difícil de lograr. El otro, no tan bueno, es que el Estado subsidie la operación normal de los partidos. No solo que subsidie en los períodos electorales, como ocurre. Eso supondría un cambio a la ley.

P: ¿Usted estaría de acuerdo con ese camino?

R: A mí no me gusta mucho el asunto de la política subsidiada, pero lo aceptaría como una necesidad y a contrapelo.

Recuadro 13**PPD**

R: El sistema de partidos chileno tiene la ventaja de ser un sistema bastante estable, por lo tanto la identidad de los partidos tiene cierto arraigo en la sociedad chilena. Y el comportamiento electoral de los chilenos está determinado por una cierta estructura de partidos que Chile tiene. Segundo, yo creo que en la clase política chilena—en la derecha y en la Concertación— ha habido por mucho tiempo una elite dirigenal con una bastante fuerte vocación de país, de responsabilidad, con una cierta capacidad de dialogo transversal que se impone a la crisis, las diferencias, los desencuentros y que a la hora de los momentos delicados es capaz de asumir un cierto espíritu de entendimiento.

P: ¿Eso es un legado de vivir 17 años sin política?

R: Yo creo que eso estuvo en la política chilena durante todo el siglo XX antes del golpe; lo que pasa es que el golpe de Estado agudizó... la sensación de riesgo, cuando la polarización se exaspera y se producen desencuentros... esa conciencia se llevó a unos límites casi de mucho temor. Pero la cultura chilena fue siempre muy así durante el siglo XX, ese elemento ya estaba presente antes del golpe de Estado. Otra ventaja, volviendo a lo que tú preguntas, es que es un sistema de partidos que tiene una presencia en todo el territorio nacional.

P: Y ¿qué debilidades tiene el sistema?

R: Creo que los partidos chilenos son los más precarios del planeta. La ley de partidos políticos es arcaica y tiene vacíos espantosos. Esto se sostiene por una tradición política de responsabilidad, pero no se sostiene por ninguna institucionalidad ni legalidad, al contrario, la institucionalidad que hay es muy limitada y muy pobre.

P: Hay algunos que dicen que esos vacíos, en definitiva, son los que permiten la coexistencia de organizaciones partidarias bien distintas. Es decir, una estructura organizativa al estilo PPD, al estilo PS, al estilo UDI.

R: Yo no lo pienso para nada, yo creo que puedes tener una legalidad y una institucionalidad más fuerte y que tengas [eso]...

P: ¿Cómo se reproduce esa estabilidad en el tiempo?

R: Creo que ese es el problema, que esa estabilidad ha empezado a entrar en conflicto con otros ámbitos de la sociedad chilena que ha evolucionado mucho y los partidos políticos no han tenido la capacidad para ponerse al día con eso. Ahora, eso no se ha traducido en que aparezcan nuevos partidos que representen más a la sociedad chilena, sino que cada vez más la sociedad chilena en su conjunto tiende a limitar el espacio de acción de los partidos.

Recuadro 14

DC

R: Primero creo que es un fenómeno que es bastante más global que solamente chileno. Leer esto solamente en clave chilena, inclusive latinoamericana, creo que es miope... este fenómeno de desencanto con lo público, con lo colectivo, es un fenómeno de la globalización. Esta desintegración del sentido de que lo que yo hago en lo local puede influir en común cuando la globalización tiende más bien a aplastar esa experiencia de que tú puedes transformar la realidad. Hay una especie de escepticismo, fatalismo, como se quiera mirarle. Yo creo que es un fenómeno bastante más global. Segundo, en el caso chileno yo creo que el sistema electoral tampoco ha ayudado mucho. Esta idea de que al final las peleas son intra coaliciones, no contra el adversario de al frente, que se produce que como están los dos cupos, como está el binominal, al final es la designación del candidato la que genera... por eso es interesante el fenómeno de los independientes porque viene a romper un poco lo que está pasando...

P: Que el nominado es el que resulta diputado...

R: ... sí, y que a [XXXXXX] le ponen un monigote al lado y eso evidentemente desprestigia: la futilidad del voto, ¿para qué voy a votar si ya está decidido? Y tercero, también, la cultura chilena ha cambiado. O sea, yo creo que la política no es lo más importante. Nosotros tenemos esa nostalgia de la época [pero] tampoco la gente militaba mucho en los partidos en los ochenta. Lo que pasa es que “lo político” en el sentido más mayúsculo era fundamental. Hoy día la gente está preocupada de otras cosas: de vivir y pasarlo bien y [yo] no soy de los nostálgicos ni tampoco de los autoflagelantes. Es razonable que la política ocupe un lugar, no “el” lugar ni el principal lugar.

P: Está claro que es mucho más interesante tirar abajo una dictadura que la democracia de la vida cotidiana. Ahora, en las encuestas de opinión pública, en lo que es la identificación con los partidos, no ya la confianza en los partidos, Chile está bien abajo comparado con otros países de la región.

R: ... Esto es como el síndrome de los costos del éxito. En un país donde la gente tendió a ponerse de acuerdo en cosas fundamentales, en que este centro político —cualquiera sea su definición— está sobrepoblado, donde la derecha se democratiza, la izquierda se democratiza, los DD.HH. empiezan a ser un léxico común, donde la gente cree en la economía abierta pero también en un Estado regulador. O sea, yo me identifico con un partido que tiene una identidad clara y uno dice: ser DC, ser socialista, significa a,b,c,d, o y. Hoy no es tan claro qué significa, pero no solamente por esta cosa de amarillentismo de los partidos o la falta de debate ideológico, pero aun cuando lo hubiere, estaríamos bastante más de acuerdo de lo que parecemos. Y por supuesto, sin desconocer las propias debilidades de los partidos, los casos de corrupción —pero claro eso explicaría más la decadencia de los partidos de la Con-

certación que los partidos de la Alianza que han estado en la oposición durante veinte años... uno podría pensar que un país que ha tenido estabilidad política, que ha tenido crecimiento económico, que ha tenido grados crecientes de desarrollo social... creo que genera que el instrumento partido es menos relevante. Ahora bien, también hay malestar en la sociedad chilena entonces uno dice: ¿por qué los partidos no han sido capaces de recoger esos malestares? Bueno, ese creo que es parte del desafío...

Recuadro 17

PS

A la irrelevancia de los partidos en el conjunto del sistema. A la naturaleza cerrada del sistema político; sistema político que no se comunica con los ciudadanos, a quien se consulta cada cuatro años para que voten y después nos vemos en cuatro años más. Hay poca interacción, poca interlocución, poca comunicación con los ciudadanos. Además, esto en el medio de una sociedad donde la comunicación horizontal es mucho más fluida que hace veinte años. Entonces, un sistema cerrado, que no se comunica, en el mundo de las comunicaciones. También yo creo que caló hondo un cierto discurso de desprestigio de la política.

Recuadro 18

PS

Yo creo que es un fenómeno mundial, pero además en América Latina es un fenómeno muy marcado. Me parece que hay dos tipos de explicaciones. Hay una explicación política: nosotros tuvimos un largo período en que el discurso fue muy anti partidos y groseramente anti partidos. No me refiero a que la dictadura intentó destruir a los partidos desde el punto de vista de su militancia, no, me refiero a una cuestión ideológica, de penetración. Pero además, en el caso chileno —que tiene una virtud como fenómeno sociopolítico—... el experimento ha sido un experimento puro. El experimento neoliberal de la dictadura en Chile ha sido un experimento puro, nítido. Aquí no hubo matices, aquí se instaló un sistema de capitalización individual en materia de pensiones en crudo. Aquí no se hizo desde la política, se hizo desde una opinión técnica y tan crudo es que terminó siendo una cuestión de exportación... Entonces, lo que este experimento puro generó fue una fuerte presión en la ciudadanía desde el punto de vista de que lo importante es ser consumidor y no ciudadano, y cuando el rol de la persona tiene que ver más con una condición de consumidor y no de ciudadano los partidos sirven de poco. Lo que se ha instalado en Chile con mucha fuerza —y esa es una derrota nuestra— es que los problemas los tenemos que enfrentar solos porque los puedo resolver solo. En consecuencia, la forma de resolver mis problemas depende de lo que yo haga. Desde ese punto de vista la colectivización de las soluciones, y eso pasa por organizaciones sociales y políticas, carece de importancia.

Recuadro 19

DC

R: La primera fortaleza, yo creo, es que tienen más historia. Tienen una raíz histórica de muy largo tiempo. Lo segundo es que tienen una cosa, que a veces se desconoce, y es que la adhesión a la política se hace más que por intereses por convicciones. Eso hace que muchas veces los partidos nuestros tengan una raíz mucho más valórica que una raíz pragmática y, salvo excepciones, responden a visiones. Luego, el otro valor que creo que tienen los partidos chilenos, sobre todo en la gente que marcó su lucha por la democracia, que hay realmente una convicción democrática de vida. Los partidos que no estuvieron y que son de la derecha entran también a incorporarse a esta convicción... Cuarto, yo creo que tiene un valor dentro de los partidos que hay elite partidaria o dirigencia partidaria preocupada de desarrollar las ideas. Los institutos de estudio empiezan a tomar nuevamente fuerza. Siempre la han tenido pero hoy día toman más fuerza. Eso a los partidos les da también mucho más vigencia, eso les da fortaleza y yo espero que se siga profundizando. Hubo un tiempo que estuvimos más marcados en la lucha política y menos en el desarrollo de las ideas, por razones obvias. Pero hoy día una de las cosas que está fortaleciendo un poco los partidos es esto, los institutos de estudio. Ahora, las debilidades son: primero, la no adecuación a la modernidad. Segundo, el hecho que entra a primar más el interés individual que el interés colectivo. En los partidos, muchas veces las crisis que se han producido, en todos los sectores incluidos nosotros, se han debido más que nada a las luchas personales. O sea, una cierta tendencia al caudillismo político que en Chile nunca ha sido un elemento muy determinante, salvo excepciones. Eso también hace que los partidos se debiliten. El otro tema que también le falta a los partidos es incorporarse más a la tecnología nueva... El otro tema, que los partidos y la DC tenían muy fuerte y que lo han abandonado un poco, es la internacionalización de sus relaciones... Yo creo que eso también enriquece. Los partidos sí tienen que tener claro que no son lo mismo los partidos de los ochenta que los del 2010, son cosas totalmente diferentes y tienen que adecuarse. Creo que así como reclamamos por el centralismo político y trabajamos por descentralizar la actividad del gobierno, los partidos políticos también tienen que tender a la descentralización; ser capaces de bajar hasta las organizaciones mismas y hasta las bases sociales y no transformarse en casi organizaciones elitistas que muchas veces así han sido. Lo último con lo cual se está luchando y peleando y que es muy difícil de poder sobreponerse, porque hay casi una campaña persistente, que los medios de comunicación y la opinión pública en general tienen un juicio crítico brutal en contra del político y la política. Hay una razón, que yo no me explicó por qué, no hay capacidad de poder mejorar la imagen de lo que es la política. La opinión pública confunde la política en su conjunto con las actitudes personales de algunos que provocan ese efecto.

P: Precisamente, ¿cómo explicaría usted esta aparente paradoja entre partidos estables, pero que al mismo tiempo gozan de una baja legitimidad social?

R: Yo creo que el hecho de que hoy día el mundo sea más transparente, por lo tanto la comunicación llega con mucha fuerza, muchas veces los hechos negativos están sobre los positivos. Basta con que un parlamentario cometa una infracción de tránsito para que ese hecho no afecte solo a quien es el autor de esta actitud negativa, sino que afecta a todos en su conjunto. Y no solo en el plano nacional, basta con que un político en América Latina sea un sinvergüenza para que el mundo en general empiece a ver la política con sospecha. Ese es un tema, fundamentalmente de medios de comunicación, de sensibilidad y actitud crítica. Lo otro que yo creo que también se da muchas veces en la sociedad es a tender a privilegiar el exitismo, más lo individual, más el tecnicismo que la política en sí misma. La política se ve como algo diluido...

Recuadro 21

RN

Me gusta que RN sea un partido poco ideológico. No es un partido donde las definiciones ideológicas sean tan tajantes y tan importantes. Yo concibo que la política tiene que divorciarse un poco de la ideología. Aquí hay poca ideología y esa es una fortaleza. Una debilidad, a la inversa, es que no tenemos un mínimo común denominador doctrinal, cosa distinta. No tenemos un mínimo común denominador doctrinal lo suficientemente fuerte. Entonces lo que es una virtud, por déficit, pasa a ser un defecto...

Recuadro 22

RN

En RN hay cosas que son destacables: una es la democracia interna; eso le ha dado una validación a nivel país. La debilidad de eso es cómo logras que esa participación no sea solo cada dos años, cómo le das bajada a esa participación; que la gente que vote se involucre con las directivas y que las directivas no sean máquinas que de ahí no se muevan nunca. El tema es cómo le damos una dinámica interna para que aparezcan nuevos liderazgos, que se dejen espacios al militante que sale a entregar el mensaje del partido y eso lo hace gratis. Tiene que tener sus espacios reales de participación; si no le damos esos espacios se va a ir a un movimiento social donde sí tenga espacios, donde sí tome decisiones, ese es un gran déficit de todos los partidos el no generar liderazgos.

Recuadro 23

RN

R: ... a mi juicio, lo que funciona más es el mundo parlamentario: senadores, bancada de diputados. El resto considero que está con mucha fragilidad; comisión política, consejo general rara vez se juntan, los alcaldes que tampoco logran una estructura de posiciones compartidas, públicas, sobre las aspiraciones de ellos. Yo creo que la fragilidad de la institucionalidad de cómo operan los partidos es muy grande. Creo que se elige la directiva de los partidos y la gente no participa de las instancias internas. Es muy raro que tú encuentres actividad partidista comunal acentuada, de debate, con propuestas que lleguen sobre temas que generen debate. Yo creo que hay una crisis de institucionalidad muy potente.

P: Hay un tema que mencionaste pero que me gustaría profundizar: ¿cómo se articula el funcionamiento del partido tomando en cuenta la importancia de los individuos (líderes de sectores o de agrupaciones)?

R: Yo creo que se logra en un nivel bajo. Lo que ocurre es que finalmente hay liderazgos dentro del partido, conscientes de la necesidad de tener mayores instancias, la institucionalidad funciona de hecho en forma articulada. Pero no veo yo que exista una articulación realizada en los partidos internamente en forma regular y fuerte. Yo vuelvo a insistirte que la mayor precariedad de los partidos es su institucionalidad...

Recuadro 24

RN

R: Yo creo que en RN hay mayor diversidad, pero hay poca capacidad de aglutinar esa diversidad o de sacarle provecho a esa diversidad.

P: ¿A qué se debe esa incapacidad?

R: Se debe a que quienes vocean, vocean confrontándose más que en positivo... RN durante muchos años no ha logrado sacar de alguna manera provecho de esa diversidad que tiene. Yo te diría que básicamente porque la manera en que nosotros nos enfocamos a eso más bien corresponde a un pugna o una lucha interna, más que una contraposición de ideas.

P: La pregunta es ¿por qué sucede esto?

R: Porque hay alguna gente que cree que hay algunas cosas que son dogmas y que no se pueden hacer de otra manera y lo transmite así...

P: Ahora bien, ¿no hay instancias o mecanismos que permitan la resolución de esos conflictos?

R: Es que es bastante vertical y al mismo tiempo no hay consenso porque tú no puedes obligar a un diputado de RN por un tema moral o por un tema de ética de una determinada manera.

P: Pero olvídate de los temas valóricos...

R: Si tu sacas todo lo valórico, en todas las discusiones normalmente estamos de acuerdo. Algunos somos más liberales que otros, pero yo te diría que el problema de RN está radicado en el tema valórico. Eso es lo que no hemos sido capaces de resolver en positivo.

Recuadro 25

UDI

Yo diría, en general, los partidos... no son partidos con una vida interna muy sólida. Han tendido más bien a profesionalizarse, más bien a la búsqueda de personas preparadas, relevantes, influyentes... te desaparece la masa o la militancia en volumen, el asambleísmo, que de alguna forma era propio de un momento histórico donde los partidos eran relevantes para la gente. Hoy día no es así, porque hoy día muchas figuras emergen en las ONG, en la organización civil, hoy día la diversidad es muy grande. Entonces, lo peor es creer —y muchas veces los conductores de los partidos cometen esos errores— que tú tienes monopolizada la representación de tu sector en el partido, que eres el partido más grande; al final hay una diversidad en la conducción política que es enorme. Hoy día la ciudadanía se organiza mucho más en torno... a una ONG o en torno a una organización con un fin específico. Entonces te emergen figuras y personajes, tú tienes que saber reconocer esos espacios y si tú lo quieres hacer a través de la política tienes que tener una estrategia especial porque muchas veces los partidos tienden a asfixiar esas expresiones... Hoy día tú tienes que convertirte en una red social como partido. Tú tienes que tener una estructura virtual, digital, estar conectado en una red con la mayor cantidad de gente posible; el tipo tiene que estar informado. En la UDI también hemos sido capaces de ir armando un sistema comunicacional interno que nos mantiene de alguna forma bastante enchufados con el tipo que está en Punta Arenas. Hoy día los medios de comunicación han reemplazado la información asambleística... Esa vida partidista hoy día no existe y tú la tienes que organizar a lo largo del año con encuentros permanentes, periódicos, de la dirigencia. Cada cierto tiempo nosotros tenemos un Consejo Directivo Ampliado. Se hacen para ir viendo ¿cómo vamos?, ¿qué hacemos?, ¿qué estamos pensando? Te sales un poquito de la coyuntura. Yo considero que estas instancias son muy importantes... Son cosas que tú las vas construyendo para mantenerte conectado con tu

gente, con tu electorado, con tus simpatizantes... son muy útiles en la conducción. Yo creo que el éxito en un partido está en tu capacidad de convocar a la gente y a la mejor gente. Unas elecciones tú no las ganas ni con la plata ni con la campaña... El 89% de las campañas son las personas que tú convocaste. Si a un burro le pones mucha plata va a seguir siendo burro igual... El capital humano es vital en todo esto... La UDI pasó por un período que era muy atractivo, tenía mucho poder de convocatoria y eso tienes que acompañarlo con esa capacidad de renovación... renovamos hablando con el tipo porque no tenemos en el reglamento: “Con cuatro elecciones te vas”, pero finalmente le pedimos a la gente: “Es tu minuto, es la hora, te va a ir mal y tenemos a este gallo joven”...

Recuadro 26

UDI

R: ... como toda virtud tiene su defecto, pero en lo que es virtuoso la UDI, yo creo que es un partido bastante hegemónico, de una raíz profesional universitaria que le dio un sello, que le dio una marca a la UDI. Un partido que privilegia una cosa más unitaria... La antítesis no es democrático porque es un error. Porque no se puede construir un partido y que tenga una envergadura si es que tú no tienes los canales de participación. Pero es un partido con hegemonía, con sello, con formación profesional, con unidad interna. Es un partido donde no hay fracciones en conflicto. Durante mucho tiempo nos hacían bromas de que éramos el último partido leninista que quedaba en el mundo porque éramos todos iguales y todos pensábamos igual. Eso se ha ido relajando un poco, pero es un partido con sello. Es un partido bastante doctrinario, bastante homogéneo y con una situación de tener un perfil muy marcado. Eso es lo virtuoso, lo que se genera también como defecto es que tiende a ser un partido más bien controlado por un grupo, generacionalmente, básicamente por sus fundadores.

P: Hay una tensión generacional entonces.

R: Se ha ido desarrollando muy fuerte en lo generacional. Tenemos la bancada más joven del parlamento, pero la conducción misma de la UDI ha estado marcada por una presencia generacional, todavía, de los fundadores bastante importante.

P: ¿Hay una tensión generacional entre los coroneles fundadores y...?

R: Claramente se nos ha producido, sí se nos ha producido, hemos tenido dos procesos electorales para elegir lista y ahí quizás... [se] ha ido marcando el tema generacional un poco más, eso es cierto. Ahora, hay una preocupación inmediata de poder generar una mayor integración hoy día y que no se nos marque un cuento generacional porque nadie lo quiere.

P: Es interesante, porque generalmente los cortes generacionales, en una organización cualquiera... generalmente se dan porque la organización no es capaz de generar respuestas o mecanismos para nuevas generaciones y así se va osificando una organización. Sin embargo, en el caso de la UDI, al tener la bancada más joven, no se explicaría mucho por qué entonces, al mismo tiempo, surge el clivaje generacional.

R: Sí, se nos da más en la conducción interna no en los espacios.

P: Entonces podríamos decir que los jóvenes tienen la capacidad de llegar a ser diputados o hasta senadores; sin embargo, no tienen la capacidad...

R: ...[de estar] en la conducción interna del partido. Precisamente por esta idea de este partido que es más homogéneo, que busca mantener convicciones, que tuvo un líder muy fuerte como fue Jaime Guzmán, es un partido fundacional. Entonces, [quienes] participaron en esa etapa fundacional han tenido, naturalmente, un cierto peso de conducción que ha sido súper marcado. Esa es la verdad... Hoy día uno de los temas que nosotros conversamos internamente y que es parte del debate interno, esto no se ha dado en conflicto [pero] se ha dado en elecciones internas [aunque] no [ha sido] traumático... tenemos que [lograr] no solo integrar la directiva y que [haya gente joven], sino que la conducción definitiva corresponda ya a una generación más joven.

Recuadro 28

UDI

R: Yo te diría que la institucionalidad de la UDI tiene un nivel de legitimidad alto hacia sus militantes, hacia sus dirigentes, hacia sus parlamentarios y eso provoca que en el fondo las lógicas de decisión no generen mucho ruido; no hay un gran cuestionamiento.

P: Pero, al mismo tiempo, ¿hay una institucionalización de sus procesos de toma de decisiones?

P: Sí, por supuesto. O sea, obviamente que hay caricaturas. La UDI durante mucho tiempo fue un partido que era comandado por cuatro personas. Antes de ser comandado por cuatro personas era comandado por una. Así que desde el sello que le da Jaime Guzmán y que tras su muerte asumen [XXXXXX], ellos articulan la UDI sin contrapeso, yo te diría hasta el 99. Ellos articulan sin contrapeso una bancada que tiene trece diputados, donde ellos mismos son parlamentarios, los cuatro. O sea que eran cuatro de trece que estaban de acuerdo y no había contrapeso. De ahí se empieza a avanzar lentamente, en la medida que el partido además crece, eso va migrando hacia mayores niveles de institucionalización como los que tenemos hoy día donde

ya tenemos una directiva que ya ha sido elegida en las dos últimas oportunidades, donde hay instancias también de decisión, tenemos un Comité Electoral, tenemos una Comisión Política que también es activa. Creo que si bien van creciendo esas instancias, se mantiene sí el nivel de legitimidad a la institución. O sea, no es la misma institucionalidad del origen, pero hay una continuidad de parte de ese sello... La institucionalidad ha sido capaz de adaptarse a los cambios y hoy día la institucionalidad que tiene la UDI no es la misma que tenía cuando eran trece diputados si la comparas con la de hoy en día que tiene cuarenta.

P: Y ¿qué cosas funcionan peor en la UDI?

R: Creo que hay temas pendientes en que si bien se ha avanzado en la institucionalidad, no se ha probado esa institucionalidad con liderazgos distintos a los originales. Dar señales que el sistema funciona más allá de los nombres, que es la legitimación máxima de la institucionalidad...

Recuadro 30

UDI

... Los límites por los cuales tú dejabas de pertenecer a la UDI estaban muy claros, hoy día ya no... puede pasarle lo mismo que le pasó a la DC y es que, dado que creció tanto, confluyen distintos sectores que empiezan a parcializarse y lo único que los une es el poder... [en la UDI] todavía la varianza no es tan grande. De tal forma... no está tan dividido, y en general confluyen en una mayoría en el centro, lo cual hace que no haya muchos incentivos a separarse, sino a mantenerse juntos. Lo otro es que en la historia de la UDI, el que hubiese un grupo de personas... que fueron los que hicieron la UDI... le dio... estabilidad; que hubiera un grupo de cinco, seis, siete personas que estuvieran a cargo y que se echaron arriba todo el peso político, hizo que se creciera rápido y que se tomaran decisiones en conjunto porque se trabajaba con una sinergia. Hoy día es evidente que esa sinergia y esa habilidad de coordinarse, de ponerse de acuerdo, no existe o no es la misma que antes y están intentando volver a retomarlo. Por eso yo creo que la UDI sí está en un minuto en el cual está en riesgo porque podría pasarle lo mismo que a la DC, pero sigue siendo un partido diferenciador.

... Lo que une a la UDI, más que tan solo las mismas personalidades, es que todavía queda un concepto importante de que esas ideas y estos prohombres ayudan a aguantar un saco de propuestas, una inspiración. Pero, yo creo que es muy relevante la amistad que hay entre ellos y que, precisamente, una de las cosas que hace que hoy eso esté en riesgo es que esa amistad está muy debilitada, y si entre ellos empezaran a hacer una guerra, de verdad finalmente la UDI perdería la sinergia...

Recuadro 31**UDI**

Yo creo que tenemos un núcleo más sólido y más coherente que los demás partidos. Porque como se hacen trabajos en común, cuando tienes un grupo de cien personas que hacen trabajos de invierno y ven la realidad dura de la pobreza, tienes la alternativa de la izquierda de rebelarte contra el mundo y decir: “Quitémosle todo a los ricos para dárselo a los pobres” —cosa que no funciona en ninguna parte— o tú dices: “Aquí lo que hay que hacer es pelear por la igualdad de oportunidades de las personas”. Entonces cuando este grupo va, ve la realidad y conversa con la gente, sacan como conclusión de que la alternativa para salir de la pobreza es mejor desde el punto de vista de la UDI que del PC; esa gente queda fletada y eso es lo que otros grupos políticos no tienen. Y cuando trabajas en equipo es que eres capaz de renunciar a una aspiración personal cuando te das cuenta de que hay otro que en ese momento puede ser mejor.

Recuadro 32**UDI**

R: ... Yo entiendo el fenómeno comunicacional... Entonces, tengo esa visión de que lo que aparece en los medios es decisivo. A mí me encanta que aparezca mucha gente relevante en la UDI. Ahora, lo que me importa es que eso esté dentro de un orden y eso se logra con el convencimiento de que aquí están todas las puertas abiertas. Aquí nunca se le ha cerrado la puerta a nadie. Tenemos un buen sistema de trabajo parlamentario, tenemos un buen sistema de bancada. Tenemos una periodicidad de reuniones muy intensa. En eso tiendo a pensar que nadie puede sentirse excluido, más bien potenciado.

P: ¿El origen de estas ideas, el gremialismo, Jaime Guzmán, tiene algo que ver con este orden veinte años después o no?

R: Yo creo que sí, que tiene algo que ver. Los orígenes de los partidos son muy importantes. Son pocos los partidos que surgen del dolor y de la adversidad. Casi todos los partidos surgen desde la oposición, pero son poco los partidos que duran que surgen desde una lógica no opositora. Nosotros fuimos partidarios en su momento del gobierno militar; en la esencia, no éramos todavía partido. Pero es raro que un partido que haya surgido de un gobierno tenga una identidad más allá del término de ese gobierno y sin una lógica de caudillo, es más lógico que pueda surgir en torno a una persona... es raro que un partido logre surgir cuando a los dos años de funcionamiento le matan al líder, lejos, más importante. Jaime Guzmán era una figura *muy* relevante. Es raro que un partido que ha sido bastante consistente en los principios... haya logrado tener éxito.

Recuadro 34

DC

Lo que pasa es que estamos en período de transición y por lo tanto todo lo que voy a decir ha quedado obsoleto en este instante pero ha funcionado hasta este momento. La DC parecía en dictadura sumamente coordinada porque sus directivas contaban... En dictadura no podíamos juntarnos, pero las distintas directivas de DC en todo el territorio contaban lo mismo, había una mentalidad de base que era muy común; de hecho, una de las cosas que se logra en un partido con mucha frecuencia es jugar de memoria: no necesitas juntarte demasiado para saber hasta dónde puedes llegar, cuál es el consenso interno. Lo que explica la fuerza de una organización es la costumbre cotidiana de conversar y hoy en día esa costumbre se mantiene: conversar y tomar en cuenta al que tienes en contra para la conversación interna, eso es así. Tú tienes que tomar una decisión partidaria y ya sabes lo que va a suceder: empieza el sistema de conversaciones, te juntas con las personas más cercanas y se dice: “Yo me junté con los del otro lado y creemos que el acuerdo partidario va por aquí”. A ti te puede gustar o no un personaje, pero le reconoces internamente jerarquía, y entiendes que un cierto consenso de notables no es una cosa fácil de destruir en la DC, porque se entiende que un cierto sentido común partidario está presente en las deliberaciones de las personas que se juntan más que repartirse dos o tres cargos, que no es ninguna ciencia.

Recuadro 37

PPD

Yo creo que el PPD es sobre todo una agrupación de liderazgos individuales, es como cuando el Real Madrid tenía muchas figuras y le pusieron los galácticos, pero no lo graban conformar un equipo. Yo creo que el PPD tiene figuras muy destacadas, pero no ha logrado formar una identidad si no es por oposición. Yo recuerdo... un estudio [acerca de] por qué la gente se definía simpatizante del PPD, y era más por oposición; la mayoría decía que sería socialista si los socialistas no fueran tan anticuados y la otra parte decía que votaría por Lavín si Lavín no fuese de la UDI. El PPD a mi juicio es parte de la cultura socialista, es un socialismo moderado... Yo estoy seguro [de que] a nivel popular hay gente que vota por el PPD que podría votar por la UDI sin ningún problema... algunas comunas de sectores populares muy poco politizados, muy poco ideologizados y el PPD llegó antes que la UDI.

P: ¿Cómo describirías la relación entre los líderes partidarios y el resto de los integrantes del partido? Y específicamente, ¿cómo funciona la relación con las bases sociales/territoriales del partido?

R: ...Yo creo que el PPD tiene más líderes electorales que políticos.

P: ¿Existen instancias de participación de base/militancia que funcionen regularmente, más allá de las elecciones nacionales o municipales?

R: Existen, pero el PPD entra en un estado de euforia en las elecciones.

Recuadro 39

PS

Yo creo que lo que funciona peor es la nueva forma de relacionarnos con la gente... en Chile hay diecisiete millones de celulares. O sea, hay más celulares que gente, una cosa increíble. Somos uno de los países que tenemos más conectividad en internet y nosotros no logramos establecer un mecanismo ni un sistema para eso. Si tú preguntas aquí: “Pásame todos los celulares de todos los militantes” queda la cagada, no los tienen. Entonces es muy increíble, porque tú dices el fenómeno comunicacional del mundo moderno es la tecnología y tú no tienes ningún instrumento aquí adentro para comunicarte con esa gente vía tecnología. Yo creo que el mayor problema que nosotros tenemos es que seguimos marcando el teléfono...

Recuadro 40

Concertación

Lo que pasa es que nosotros tenemos una gran tensión hoy día...la sociedad chilena ha cambiado sustantivamente, tal vez no han cambiado los viejos problemas —la desigualdad—, pero la estructura de la sociedad ha cambiado y buena parte de ese cambio se debe a lo que hicimos en veinte años, para bien y para mal, con luces y sombras. Cuando éramos gobierno a nosotros nos ordenaba la lógica de ser gobierno. Entonces la estructura del partido, con todo, las tensiones y dudas, finalmente se ordenaron en torno a la estructura del gobierno. Cuando se es oposición eso desaparece brutalmente y esto fue para nosotros demoledor, porque la derrota fue fuerte y te encuentras con un partido que era veinte años tributario de una relación con el gobierno, que tiene que reconstruirse, pero tiene que reconstruirse con una sociedad que también cambió... tenemos una tensión de un mundo que ha cambiado, de una sociedad que ha cambiado, que nosotros fuimos parte de ese cambio y parte protagónica porque nosotros impulsamos este cambio y nos encontramos con un partido que, en ese marco, tenía un rol, un rol de sustento del gobierno en ese sistema y que de repente desaparece.

Recuadro 41

Concertación

Yo creo que el vínculo de la dirigencia política con la dirigencia social y con la militancia de base es uno de los puntos más críticos para [el partido], y para los otros partidos, pero particularmente para [el partido]... El vínculo estrecho con la dirigencia social, con los dirigentes jóvenes, en la política chilena siempre existió una tradición oral muy efectiva; donde había siempre dirigentes que se daban el tiempo para compartir con la gente más joven, para introducir ciertas ideas que la gente joven hoy día muchas veces no incorpora en su análisis. Por ejemplo, siempre cuando converso con gente más joven y con mis hijos, yo creo que en el discurso histórico nuestro, a los 18, a los 21, a los 24 años, incluso en el medio de la dictadura de Pinochet, la palabra “proceso”, simplemente, estaba presente en nuestro discurso. Nosotros teníamos que iniciar, desarrollar, fortalecer, avanzar en un proceso. Hoy día, esa palabra, yo la veo ajena al discurso de la gente joven. Es como todo siempre en blanco y negro o ya. O sea, yo creo que ahí hay una cuestión conceptual súper profunda, y estoy solamente ejemplificándote porque podría agregar tres o cuatro conceptos más que parecen muy simples, pero que, en el desarrollo de una acción política, son fundamentales. Uno no puede pensar que hoy día porque tenemos internet o porque tenemos cierta instantaneidad en la transmisión de una idea a un hecho, entonces las cosas pueden variar de un día para otro de blanco a negro, no es así, yo creo que ahí hay una cuestión de fondo.

Recuadro 42

Concertación

P: ¿Por qué perdió [la capacidad de convocatoria]? ¿Por los líderes o por escasa organización?

R: Bueno, si tienes una institucionalidad mala tienes líderes que aprovechan esa institucionalidad mala.

P: ¿Cómo describirías la relación entre los líderes partidarios y el resto de los integrantes del partido? Y específicamente, ¿cómo funciona la relación con las bases sociales/territoriales del partido? Me habías dado una pista relacionada al clientelismo...

R: No, el clientelismo es brutal...

P: ¿Qué significa eso?

R: Significa que soy subsecretario de salud y te consigo la pega en un consultorio en no sé dónde a cambio de tu lealtad. No hay ni que explicitarlo y se colocan a opera-

dores en eso, y eso yo creo que perjudicó.

P: ¿Y ese es el tipo de relación que tienen con los no-líderes del [partido]?

R: No, porque también hay militantes... que creen que es posible hacer algo distinto, un país mejor; estoy hablando de militantes que se juntan un día jueves de 7 a 10 de la noche; o sea, no es un huevón de la calle, no es el estudiante, es un tipo que tiene una conciencia política, que no es dramático, pero que todavía cree en algo...

P: ¿Allí donde el [partido] tiene este tipo de militantes es donde el [partido] tiene una organización más sólida?

R: Sí, es correcto.

P: Y allí donde tienes una relación más clientelar...

R: Allí no funciona para nada. Pero incluso, yo diría que en aquellos lugares donde no hay esa relación tan clientelar, no siempre las cosas van a funcionar mucho mejor. Por tanto, no hay un liderazgo que las organice. El que aparezca una persona, un diputado... tú quieres alguien que esté encima en el sentido que ayude a canalizar, a aglutinar, porque también hay intereses. Los partidos son máquinas de interés.

P: Nuevamente, entonces, militantes con ideales y valores es una condición necesaria, pero necesitarás un liderazgo.

R: Necesitas uno o varios líderes, sí.

Recuadro 43

Concertación

Yo te diría que primero hay una historia potente. Hay una fortaleza parlamentaria... una presencia en el mundo de las alcaldías. O sea, hay estructura. Si el [partido] no tuviera hoy día parlamentarios ni alcaldes, no sé cómo sale: no tiene los jóvenes, no tiene la mística que tuvo en sus orígenes, no tiene las ideas que generaban una identidad diferenciable del resto y no tiene además financiamiento propio. Entonces, ¿cómo se mantiene? Se mantiene porque las individualidades —los alcaldes, los parlamentarios— la mantienen.

Recuadro 44**PS**

El PS, hoy en día, entiendo que tiene más de cien mil afiliados. La mayor parte de los cuales han ingresado en los últimos quince años. Yo recuerdo que por ahí en el año 94-95 debíamos tener unos cuarenta mil afiliados. Desmintiendo lo que se dice habitualmente, el PS tuvo un fuerte crecimiento... ahora, en la legalidad, en democracia, tuvo un fuerte crecimiento en la primera etapa del gobierno de Bachelet. Yo calculo que debe haber habido unas veinte mil o más personas que se afiliaron al PS en los primeros años del gobierno de Bachelet. Ahora, cómo establecer [qué es la militancia] en el mundo de hoy, que es completamente distinto a la militancia del año 68-69 porque, por ejemplo, los partidos antes eran un vehículo de información política y de discusión ideológica. Hoy día eso se logra por internet. Entonces, es fácil establecer comparaciones odiosas. Porque yo, para tener información política en el año 69 tenía que ir a la reunión del núcleo porque ahí estaba la información política. Hoy día no, hoy día la busco en los medios informáticos. Entonces, ya ahí hay una diferencia muy importante. En segundo lugar, el contacto con los líderes... Chile siempre tuvo campañas muy masivas, pero fue muy masiva la del año setenta, que se juntaba un millón de personas a escuchar a Allende o a Tomic, o incluso al candidato de la derecha, Jorge Alessandri. Hoy día la gente puede ver por la televisión de manera directa hasta los gestos del candidato. En ese tiempo no, recién había televisión blanco y negro y la imagen no tenía ninguna relación con la que hoy día tiene la televisión... es mucho mejor, en vez de estar parado en la Alameda, estar mirando por la tele el discurso, porque la persona está captando hasta las emociones que tiene la persona porque es tan perfecta la imagen que el vínculo que establece con él es mucho mejor y óptimo desde el punto de vista de la persona que quiere ver si dice la verdad, si dice la mentira, si se cree el discurso, si no se lo cree, que estar en una calle donde no lo alcanza a ver.

Recuadro 45**PS**

... Yo creo que el problema es entre los partidos y la sociedad, y lo que se ve en el PS —y en todos los partidos— es que se ha envejecido el padrón militante. Es decir, tenemos más militantes que antes pero la edad promedio es más alta. ¿Qué significa eso? Que la juventud está muy debilitada. Es decir, nuevas generaciones de militantes no se expresan categóricamente en las cifras.

Recuadro 46

PS

R: No son parte de un esfuerzo institucional, es parte de las cosas que tenemos que corregir. Funcionan porque el militante se acuerda, porque tienen sus núcleos, porque son esfuerzos comunales, porque algunos son más activos que otros.

P: ¿Pero ellos no tienen vínculos con la elite partidaria?

R: Ahora hay un poco más de vida interna, pero durante mucho tiempo mucha gente funcionó así porque así era la dinámica del partido, pero con ausencia total de comunicación con los dirigentes del partido.

Recuadro 47

PS

R: Yo creo que es una relación mutuamente tributaria. Es decir, no hay ningún liderazgo al interior del partido que no tenga un cierto sustento de, a lo menos, un sector del partido. En el PS no hay líderes de opinión ni líderes que cumplan un cierto rol, que no tengan alguna expresión orgánica de respaldo. Los militantes del PS pueden ser muy críticos de la conducción, pero ninguno de ellos no tiene una relación con alguno de estos dirigentes. No existe ningún integrante activo del partido que no tenga [como] referencia un liderazgo interno nacional... todos, sin excepción. Entonces es una relación mutuamente tributaria, ambos se necesitan permanentemente y en consecuencia es una relación jodida, tensional, de críticas a veces amargas, ácidas, mutua, de unos y otros, pero como ambos se necesitan se tienen que tributar permanentemente. Entonces es muy usual que los líderes del PS normalmente estén en conversación, en diálogo con la base.

P: En este sentido, ¿cómo afecta o mejora estar en el gobierno al funcionamiento interno del partido?

R: No hay partido político que tenga aspiración de poder que no intente ser gobierno. ... cuando un partido se asigna la vocación, la aspiración de llegar al poder, tiene que pensar que llegar al poder no es solo conquistar el gobierno. El error que cometimos probablemente es que pensamos que como la sociedad ya estaba con nosotros, nos faltaba llegar al gobierno, y que siendo gobierno la sociedad por inercia nos iba a seguir naturalmente. De pronto la sociedad dijo: "No, no es suficiente". La tarea de un partido, que aspire llegar al poder, es aquel que tiene la capacidad de combinar la tarea de acceder al gobierno, pero al mismo tiempo la tarea de acceder a la sociedad. ... La burocratización de la acción política de los partidos, y también del PS, fue factor relevante de la pérdida de sintonía ciudadanía... nunca pensamos que las cosas había que resolverlas desde la misma sociedad.

Recuadro 49

PPD

El PPD tiene inscritos poco más de cien mil personas. Ahora, lo que se entiende por militante, es decir, la gente que está cotidianamente, que tiene una actividad política permanente es bastante menor; yo diría que es más o menos el 20%. Estoy hablando de unos quince mil, veinte mil personas que son militantes que votan permanentemente en las elecciones del partido, y de eso quince o veinte mil, yo diría que unos dos mil son la columna vertebral del partido a lo largo del país.

Recuadro 51

PPD

R: Es muy variado. Cuando te hablo de la inestabilidad y de la falta de permanencia, eso está estrictamente vinculado a la impronta, al carácter y a la disposición, y a la agenda de quien lidera... Ha habido períodos en que la dirección es autista. Entonces no se desplaza a regiones... Entiendo que la presidencia actual viaja y eso marca mucha diferencia porque activa el partido, porque establece la posibilidad de encontrarse con los líderes locales y entonces de empaparte de su perspectiva... La experiencia del dirigente político es de tratar solo con otros dirigentes políticos. Eventualmente con unos doscientos compañeros de partido, para alguien que se mueva. Para alguien que se mueve poco, cincuenta... En cambio, cuando tú eres elegido diputado en un distrito como el mío, y aquí en Chile donde la elección depende no de la calidad con la que ejerces tu rol parlamentario, sino de la calidad e intensidad de tu presencia territorial, yo he vivido el contraste de estar todo el día conversando con gente común y corriente respecto del contraste de estar todo el día pensando en códigos de lenguaje y de reflexión entre políticos...

P: ¿Existen instancias de participación de base/militancia que funcionen regularmente, más allá de las elecciones nacionales o municipales?

R: Existen, pero no funcionan regularmente. Si tú quieres, el PPD, desde el punto de vista formal, está espectacularmente definido y organizado democráticamente... Pero la vida es feble. Esto yo lo veo en mi distrito respecto de los otros partidos. La vida partidaria, es decir, la puesta en movimiento de esa democracia estatutaria es escasa por razones muy complejas. Una de ellas es que la estructura partidaria no ofrece las condiciones materiales mínimas para que ello ocurra. Ahora que salimos del gobierno, yo te hablaba de la ocurrencia de las instancias de encuentro democrático y de su periodicidad; te aseguro que esa periodicidad, aunque la nueva situación exige aumentarla, las condiciones materiales la van a disminuir.

Recuadro 53

DC

R: ¿Sabes lo que pasa? Es que tiene que ver con este mismo fenómeno del no financiamiento de los partidos políticos; lamentablemente está muy entregado a los recursos monetarios para que [los partidos] estén presentes. Entonces, donde tienes un parlamentario, un alcalde, un concejal activos, moviéndose, hay mucha vida partidaria. Donde no es así, la verdad que son excepciones en que ese líder local mueve al partido, lo reúne.

P: Entonces... el partido muere porque no tiene parlamentarios...

R: Lamentablemente es así.

Recuadro 54

RN

Falta de carga doctrinal, o sea, falta de educación política. Exceso de planes individuales, siempre presentes en todos los partidos, no solo acá. Aquí, dentro de todo, expresado de manera más educada porque en la izquierda es dramático, sacan las cuchillas altiro. En tercer término, falta de dinero para el trabajo político. Lo que obliga a que haya un giro continuo contra la buena voluntad de un grupo chico, que termina agotándose. Entonces, de repente uno se siente inclinado a botar la esponja.

Recuadro 55

RN

RN tiene cien mil, pero la verdad es que activos... mira, votan en las elecciones diez mil cuando hay mucha actividad. La verdad es que votó más gente la última, entre Carlos Larraín y Cristián Monckeberg, pero bueno, sufrimos el mismo cáncer que han sufrido todos los partidos. Yo siento que hoy día la gente se siente mucho más identificada por causas puntuales y sobre ese tipo de causas se manifiesta. Entonces, participar de una cosa que es mucho más amplia, la verdad es que pierde un poco de sentido.

Recuadro 57

RN

Nunca me había planteado eso, lo único que te puedo decir es que los militantes verdaderos de todos los partidos en Chile no son ni el 10% de los inscritos en cada partido.

Recuadro 58

UDI

... Una cosa son los registros... y de eso réstale un 30% o un poco más. De los que quedan, que son personas que participan con cierto activismo, no creo que sean más de siete mil, ocho mil. Incluso menos.

Recuadro 59

UDI

Creo que es escasa... que es más bien paternalista y de hecho muchas veces también es clientelar. No creo que sea muy distinto que en el resto de los partidos. Esas personas son muy dependientes del diputado, del senador, son muy dependientes de los parlamentarios más que de los alcaldes, que a veces suelen ser los más paternalistas y los más clientelares de todos... suelen ser más dependientes de ese poder político que está en el parlamento.

Recuadro 60

UDI

Una cosa es que el militantes inscrito en ficha puede variar, que ocurre cuando un partido es Gobierno y hay mucha gente que quiere inscribirse en ese partido, y ahí los partidos tienen que tener un muy buen filtro para saber distinguir quien es quien. Yo creo que si uno mirara los militantes activos, los que participan en las asambleas, en las campañas políticas, yo creo que en todos los partidos en general no deben ser más de veinte mil. La UDI como no tiene elecciones directas es más difícil medir quiénes llegan a votar el día de la elección, pero yo diría que están los militantes activos en quizás menos de veinte mil.

Recuadro 61

UDI

R: En el mismo momento en que capacitamos a los jóvenes, lo hacemos en las poblaciones. Nosotros siempre estamos capacitando a la gente de cómo contar con subsidio, capacitamos gente del club deportivo, [trabajamos] el tema de la droga, etc. Esa capacitación no la hacemos solo nosotros, también estos líderes... nuestros dirigentes no le hacen el quite a esas cosas, todo lo contrario, están acostumbrados. En definitiva, cuando no lo hacen es porque se alejan y bajan a cable inmediatamente...

P: ¿Ahora hay algo de eso producto del crecimiento?

R: No, no, lo que pasa es que hoy día necesitas preocuparte de gente que no tiene. A

lo mejor, la impronta de capacitación que tuvimos la gran mayoría de los dirigentes nuestros porque tienen otro ADN, vienen de afuera, se acercaron y se dieron cuenta muy tarde o gente que antiguamente que estaba con otro ADN y encuentra bacán, eso es real... uno de los objetivos es formar y transformar personas. Si nosotros perdemos ese eje, si nosotros nos conformamos preparando gente joven, estamos sonados, tenemos que cambiar gente adulta, gente que a lo mejor pensaba distinto a nosotros y que seamos capaces de capacitarle y que esa gente se ponga la camiseta de la UDI y que piense como la UDI, ese es nuestro fin.

P: Pero producto del crecimiento, ¿perdieron cierto énfasis en la formación o no?

R: No, no, lo que te digo es una preocupación. Si no la tienes como preocupación puede ser realidad, entonces es sugerente porque anteriormente no había preocupación.

P: Entonces el problema no está en los que arrancan de cero, sino que está en aquellos que se han ido sumando...

R: Exactamente, ahí es donde está un alerta de preocupación porque cada día hay más gente adherente... que no tiene esa formación, o que tiene otra, y que hay que tratar de cambiarle el *switch*. Eso cuesta un poco más que decirlo a un cabro joven: "Mira, este es el camino".

Recuadro 63

Concertación

R: Yo creo que nuestro personaje más vinculador y frecuente es el caudillo. El caudillo es una persona de atención preferente a una base; a esta la cultiva, la cuida, la protege, es un patrón de fundo, siempre es el pastor que guía a sus ovejas. Para ser así hay una condición previa: la independencia económica, o sea la política está dependiendo mucho de que haya personas que tengan la posibilidad de mantenerse por sí mismas más allá de la política.

P: ¿Cómo se conectan estos caudillos que son a nivel local con los distintos puntos hasta llegar a los líderes?

R: Es que no hay tantos intermediarios porque además se repite. Por ejemplo, el senador [XXXX], cuando era diputado, yo lo acompañé a dar una jornada donde él era diputado y pregunté cuál es la casa de [XXXX] y me respondieron: "Todas son de él". Eso era en una comuna pequeña... un diputado que atiende una clientela enorme puede atender una región completa. No es que él sea un caudillo de una base, no, él

a su vez está coordinado con una red de caudillos hacia abajo. Funciona en el sistema ese, de clientelismo muy frecuente. Por sobre esa capa hay personas que tienen prestigio, no por ser de dominio territorial, sino porque tienen prestancia pública... Entonces, ¿quiénes pueden dirigir a caudillos? personas que están por sobre la lógica del caudillo.

P: ¿Estos caudillos, basados bajo una lógica clientelar, qué es lo que ofrecen?

R: Es que por eso es tan fuerte el Senado. Ahora estamos en la oposición, pero cuando estábamos en el gobierno era igual. Tú tienes que sacar las leyes como gobierno y el senador, para aprobar una ley, te propone: “Oye, sí, pero yo tengo un problema que me falta un puente en tal lugar”, entonces siempre ocurrirá que el gobierno ayudará a los parlamentarios para que puedan responder a las demandas de su comunidad porque frecuentemente llegan a acuerdos con él... El operador es un agente capaz de negociar cosas. Lo que provocó la crisis de [partido] fue que el operador [se quedó con el partido]... o sea, se eliminó la capa que le daba sentido de bien común y quedó la pura estructura sin alma... Por ejemplo, en las juntas todo el tiempo hay negociación, pero hay dos momentos en la Junta en que hablan los prohombres, y ahí la gente va a escuchar; hay un prestigio de la política de esa capa, pero cuando esa capa se debilitó muchísimo, los partidos se quedaron solamente con la técnica en el desnudo uso clientelar y sin ninguna poesía.

P: ¿Hoy en día cuál es la situación de [partido]?

R: Hoy en día es un cambio muy fuerte, es un cambio de época, un cambio de una manera muy especial. Tienes que pensar que todo este sistema estaba enchufado, todos los hilos estaban enchufados a la Moneda: el sistema de comunicaciones de la Concertación estaba enchufado a la Moneda, el de decisiones políticas, el de producción de ideas. Entonces ahora, a nadie le pasó nada físicamente, pero la primera sensación de la Concertación al abandonar el poder era que los cables no estaban funcionando, se desconectó el punto central. Este punto central mantenía unido a un conjunto de caudillos con el que entramos al poder hace veinte años; desconectado el enfermo terminal de la estructura central se murió [partido]. Se murió políticamente porque ya no tenían a quien recurrir, ya no les entregaban nada. Había prestigiosos hombres que mantenían sus medallas de lucha contra la dictadura, pero ya no estaban conectados a nada vivo, todo eso murió. Pero había estructuras de remplazo, gente con fuerte presencia de trabajo partidario; son una generación de refresco pero sin glamour.

Recuadro 64

Alianza

R: Somos cerca de [miles] inscritos, activos obviamente que no es ni el 10%.

P: ¿Por qué esa distancia?

R: Porque son partidos que se han ido quedando atrasados, sin movilidad, todos; el sistema de partidos me atrevería a decirte. Los cuadros políticos han cambiado hoy día respecto de lo que eran hace treinta años. Hace treinta años la sola inscripción en un partido político involucraba un nivel de compromiso importante. Hoy día eso no ocurre. Hoy día las conexiones con el mundo de las ideas políticas están mucho más por la web, por internet, por la informalidad, por el twitter. El registro, propiamente tal de los partidos, está obsoleto. Por tanto, hay muchos registros que hoy día son muy formales: formalistas en el sentido de que se cumplen con los requisitos legales para tener un número mínimo de militantes, pero el verdadero imán de los partidos no es a través de su base de militantes, sino que es a través de simpatizantes, adherentes, que están en torno a cada candidatura, en torno a cada región. O sea, en resumen, un diputado, un alcalde, un concejal o un senador, más que tener la adhesión de un listado de militantes del partido se da cuenta de que el verdadero poder político está en representar a los simpatizantes, a los cercanos, a los adherentes y no necesariamente ellos están inscritos.

Recuadro 66

PPD

P: ¿Considera que el partido favorece la competencia entre los líderes actuales y personas con potencial de liderazgo e interés de participar, pero sin cargos formales en el partido?

R: No, es muy difícil porque... en la fragilidad institucional, los electos tienen un poder sobre el partido hasta financiero. Por lo tanto, ¿qué partido va a desafiar a sus propietarios?

Recuadro 67

PPD

No sé si hoy haría una carrera política. En mi época tú eras dirigente estudiantil porque a la dictadura no la soportabas, y eso te llevaba a un cierto protagonismo y eso te llevaba a una cierta participación política, y es un compromiso político nacido al calor de una situación de vida o muerte. En cambio hoy día es casi una opción de desarrollo profesional. Probablemente si de opción de desarrollo profesional se tratara [estaría en otro lado]. La vida me llevó a esto. Probablemente no estaría porque

además, la manera de llegar hoy día es muy insoportable para mi paladar. Porque, como se ha profesionalizado y la política se ha oligarquizado, tú tienes que entrar en los círculos oligárquicos y meterte debajo del paraguas y esperar ahí, y de pronto ser la cuota de algún caudillo. O, irte al mundo empresarial, tener éxito, financiar la campaña de un par de amigos y hacerte conocido y “¿por qué no eres diputado tú?” o, convertirte en estrella de televisión. Hoy, para que un militante llegue a ser diputado... déjame ver si hay alguien.

Recuadro 68

PPD

R: Mucha gente ve a las figuras más grandes y dice: “¿Cómo vamos a competirles”; entonces, tiene que haber aquí un doble esfuerzo de abrir democráticamente los espacios para que haya competencia de verdad y también gente que tiene ya un peso histórico se abra para educar y formar a los nuevos. Es mi actitud hoy día. Yo podría haber sido nuevamente [cargo X] del partido, pero me parecía que sería un grave error si yo estoy promoviendo la renovación de las ideas y las personas; lo que tengo que hacer hoy día es ayudar a que entren los nuevos. No hacerse a un lado porque además nada garantiza que una persona con experiencia y capacidad se haga a un lado y venga otro y lo asuma. Además, está demostrado que el poder nadie lo anda regalando, entonces hay que ganárselo.

P: ¿Entonces, lo que está implícito en lo que está diciendo es que no hay mecanismos que favorezcan la competencia?

R: Hay pocos y hay que ampliarlos. Lo hemos logrado, en muchos casos aquí hubo desafíos importantes de candidatos a diputados y a senadores a figuras más relevantes del partido.

Recuadro 70

Concertación

Hoy yo tendría serias dudas si me metería de nuevo a hacer carrera política. Porque, obviamente, no hay grandes dilemas éticos ni épicos como en el momento que estás enfrentando una dictadura. Entonces, el llamado a una cosa que te trascienda y que estés dispuesto a dar tu vida por ella es mucho menor. Lo que hemos logrado en Chile es la solidez del respeto a los derechos de las personas y de las oportunidades. Hay que seguir mejorando la lucha contra la pobreza, igualdad de oportunidades, más democracia, poder local, en fin, todo aquello. Pero ya están instaladas las cosas fundamentales. Entonces, tú no ves que tu vida vaya a cambiar el país; yo sentía que podía cambiar mi país o que tenía la obligación de sacar una dictadura. Yo no aposté nunca a una carrera porque en política es imposible apostar a una carrera porque

no sabes lo que puede pasar contigo. Puedes perder la elección; si ganas, puede no seguir, si no sigues puedes no estar en el gobierno, o sea, aquí se dieron circunstancias muy excepcionales para que hayamos gobernado veinte años...Pero hoy día sería más difícil. Yo, lo que pediría a los jóvenes es: primero, mucho más involucramiento en el diseño de políticas públicas, mucho más involucramiento en campañas en la sociedad civil, incluso desde las actividades empresariales y ojalá, también, más apertura para ser candidatos porque te va aportar a tu vida personal también y te la va a enriquecer. Pero es más difícil porque la gente hoy día busca un bienestar económico porque tiene ganadas ciertas libertades políticas, y una carrera propiamente tal significa mucho más gastos que beneficios y alta incertidumbre.

Recuadro 72

RN

El partido tiene el 100% de la determinación de las candidaturas, pero cada día menos, porque cada día más el partido elige gente que tiene posibilidades de ganar y la gente que tiene posibilidades de ganar es la gente que marca en las encuestas. Entonces, al final, ¿quién decide? La gente. ¡Y eso es maravilloso! Ahora, de nuevo, ahí está donde un partido toma una decisión seria, responsable de decir: “¿Sabe qué más? Este puede ganar con mayores probabilidades, pero no comparte todos los principios que nosotros queremos resaltar y si no lo hace hay que tomar una decisión”. Ahí está la gracia de ver qué es lo que hace el partido.

Recuadro 73

RN

[Para ser nominado]... se te tiene que dar la coyuntura, tener capacidad de trabajo, tener las lucas porque levantar lucas para la campaña no es fácil. El partido me dio la candidatura a mí porque no tenían candidato para ese distrito... porque “llegó un pelotas que renuncia a su pega para trabajar con nosotros y que no tiene de dónde juntar las lucas; y si pierde, que se vaya a la cueva, problema de él”. En el fondo hay que generarse las oportunidades, buscar uno, jugársela por ese lugar y ahí armar uno la manera de ganar.

Recuadro 77

DC

R: El único método es trabajando con los líderes establecidos o habiendo conseguido dirigir una organización social importante, o sea, tener una presencia pública reconocida o el trabajo interno con líderes.

P: ¿Cuáles son los mecanismos que existen hoy día en la DC para hacer una carrera política? Hay una generación muy marcada por la dictadura, por la transición. Los que hoy en día, los de 30-35 años, son opacados por esa época, entonces, cómo se pasa a ser candidato teniendo a esa gente con una época tan importante, ¿es así o no?

R: No, es que los partidos se desintegran porque no quieren renovarse. Pregúntale a los [XXXXX]... si alguien quiere entrar en el [partido Y], se va a encontrar con un montón de barreras. Inscribirse en la DC era muy difícil; si eres calificado peor, porque eres una amenaza, entonces no te dejan entrar...

P: Una de las teorías más asentadas en la bibliografía sobre Chile es que el poder de nominación de candidatos al Congreso otorga mucha influencia a las dirigencias de los partidos chilenos. ¿Qué opinas respecto a esta hipótesis?

R: Sí, es así; cuando ya estás en el puesto sacar a alguien es muy difícil... Los nuevos cupos, nosotros dejamos muchos campos sin sembrar, perdimos muchos municipios; tenemos que llegar a obtener esos municipios con nuevos dirigentes, entonces ahí suben y llegarán más allá de lo que cualquiera de nosotros puede esperar, porque su historia depende de él, no depende de otro. La decisión, que no sé si es una decisión tan consciente, de abrir la competencia en el interior de los partidos va a impactar en los parlamentarios. No todos van a sobrevivir a ese impacto. Pero las grandes reformas partidarias son como un proceso de pintura de secado rápido, o sea, por un momento se va a desestabilizar la base de poder interna, pero luego se va a reconstituir con nuevos, y esos nuevos volverán a establecer una solidificación de la base.

Recuadro 81

PS

R: Yo creo que el partido en ese plano es simplemente una anarquía. No creo que tenga coherencia en ese plano... es arbitrario, hay veces que sí y hay veces que no...

P: ¿Existen mecanismos para hacer una carrera política o es arbitrario?

R: Yo creo que desde el mundo de la JS, sí, porque la JS tiene una cierta estructura y genera y produce candidatas. Desde las estructuras sociales no...

P: Una de las teorías más asentadas en la bibliografía sobre Chile es que el poder de nominación de candidatos al Congreso otorga mucha influencia a las dirigencias de los partidos chilenos. ¿Qué opinas respecto a esta hipótesis?

R: Tienen poder de nominación.

P: ¿Y qué capacidad tienen los partidos de mantener esa influencia, una vez que un eventual candidato logra ser nominado y es elegido?

R: Escasa, si el PS llevó de candidato a MEO, imagínate. Los que dicen que el PS intenta, por así decirlo, poner una especie de candado a la gente, están equivocados. Fíjate... en la elección del 2005, junto a Bachelet, el partido llevó en su plantilla... 21 candidatos, en 21 calculo que casi un tercio de candidatos eran jóvenes o relativamente jóvenes...

Recuadro 82

PS

R: ... yo siempre he sido dirigente del partido. Siempre he estado dirigiendo en los distintos niveles.

P: Digamos que tú le dirías a un joven que primero tiene que militar en una Juventud del PS y obtener un liderazgo allí para luego pasar...

R: Sí, sí, sin duda, tienes que hacer carrera. Pero mira, mucha gente me ha preguntado siempre algo así como: “¿Alguna vez te han dado una orden de partido que te molesta?” Nunca. O sea, yo soy el partido socialista. No en el sentido de “rey sol”, sino que “yo” como “nosotros”... Lo que te quiero decir es que siempre me he sentido parte de este partido, de sus buenas y malas decisiones. Nunca me han dado una orden de partido y nunca me han dado una orden que yo considere inmoral, sino yo no estaría militando. Entonces, lo que quiero decir es que uno para ser dirigente tiene que sentirse parte. No propietario, pero sí parte del partido como tal. Eso implica una vocación de dirigente... Yo no he tenido padrino y eso ha sido una debilidad... es más fácil [teniendo padrino]. Algunos compañeros de generación han tenido padrinos; yo no he tenido nunca y creo que eso ha sido una debilidad.

P: Alguien obstinado y que calza en un momento histórico interesante...

R: Y con talento para la comunicación...

P: Y padrino... ¿llega?

R: Sí.

Recuadro 83

UDI

R: ... los candidatos no nacen por sí y ahí volvemos a que tú formas gente, y lo que nosotros hacemos, a diferencia de otros, es que formamos gente para acercarla a ese distrito, a esa comuna, a esa región. Por lo tanto, no es una persona ajena... a lo mejor vive acá y la mandamos al norte y lleva seis años trabajando en el norte, ya se vinculó, tiene ese grado de vínculo, pero específicamente tienes una persona preparada por nosotros representando.

P: ¿Y qué capacidad tienen los partidos de mantener esa influencia, una vez que un eventual candidato logra ser nominado y es elegido?

R: Con la capacitación ya está formateado... es un gallo que ya es un amigo y sabe que está obligado a formatear a diez más porque se fue a una región donde hay que ir formateando a diez más.

Recuadro 84

UDI

... cuando nos decidimos a formar el partido, Jaime decidió formar el partido, como que entendimos que estábamos haciendo algo que era básico para la democracia, que era tener partidos bien organizados y sólidos. Entonces, si bien es cierto esta influencia que tienen las directivas... en la nominación de candidatos [y que] es algo que la gente considera como poco menos que una nominación a dedo, poco menos que una cosa poco participativa, poco transparente, tiene la ventaja que es algo más institucional. Que vayamos a ir, ojalá con un sistema bien regulado a primarias para nombrar candidatos, me parece perfecto.

Recuadro 85

UDI

R: ... ¿Qué le pido yo a un gallo joven de la UDI, que le interesa la política, que se siente UDI y que quiere una proyección? Independiente de su formación, ¿qué le pido yo políticamente? Que sea un dirigente en el lugar donde está. Si está en la universidad, si está en un instituto profesional, si está en el liceo, que él tenga la capacidad, en el lugar donde él está, de demostrar que tiene una actitud de servicio, una condición de liderazgo o una capacidad de conducir. De ahí él va a salir, en su barrio o en su propio partido, que demuestre que tiene esa conducción, que tiene eso. Luego, que esté dispuesto a correr riesgos. Tengo muchos cabros jóvenes que han venido a hablar conmigo y les digo: “Corre un riesgo, no te quedes esperando ser concejal en aquella comuna donde lo tienes asegurado. Para ese va a haber otro que

va a llegar antes que tú y que va a tener más méritos que tú. Empieza como concejal, empieza en una comuna popular, empieza en un lugar difícil”.

P: ¿Cuáles son los mecanismos que existen hoy día en su partido para hacer una carrera política?

R: Es súper abierto.

P: Pero, ¿hay mecanismos? Si yo llego a la UDI, ¿voy a saber qué es lo que tengo que hacer?

R: Vas a llegar a la Juventud.

P: Pero puedo llegar sin consultarte...

R: Yo te aconsejaría que me preguntaras. Lo que pasa es que se da esa relación en la UDI. Tú vas a llegar, vas a ser parte de la Juventud, vas a participar en todo y se va a dar alguna oportunidad en la UDI...

P: Está claro que la UDI parece haber puesto énfasis en los jóvenes, tiene la bancada más joven pero, ¿consideras que esto depende de la dirigencia, de la voluntad de la dirigencia o está establecido como “regla” UDI?

R: Nosotros dedicamos mucho tiempo a esto [a la vida partidaria] y por eso quizás se echa de menos que falte. Hay una cosa de transmitir, entonces, hay una cosa que transmitimos, como transmitimos la cuestión de la coherencia, de la cuestión valórica. En la UDI es como mal visto el que tiene un cuento ambicioso... hay una transmisión y en esa transmisión todos tenemos el tema de los jóvenes, todos... ¿Qué es lo que miramos nosotros de la DC por ejemplo hace diez años cuando [la] estudiábamos? Cortó su cuestión generacional...

P: ¿Consideras que el partido favorece la competencia entre los líderes actuales y personas con potencial de liderazgo e interés de participar, pero sin cargos formales en el partido?

R: Es que tratamos de no favorecer la competencia, te lo digo muy directamente... Es que siempre nos colgaron el cartel de que nuestras elecciones eran las más sui generis del mundo porque siempre había una lista. Entonces, que ni el PC cubano tenía eso. Yo decía: “No te acomplejes” cuando venía el complejo. “No se acomplejen, si te lo están diciendo no porque lo encuentren que sea malo, sino porque saben lo que son los conflictos internos dentro de los partidos”. Tú no puedes dirigir un partido sobre la base que vas a imponer durante treinta años a determinadas personas a la fuerza, no, eso no existe. Eso implica necesariamente que, cuando tienes una sola lista, es porque existe el ánimo, la voluntad... tuvimos elecciones. Al principio... todos asustados. Perfecto, no hubo ni un problema. Segunda, nuevamente compitieron los mismos, cero problema. Tercera, ojalá que la tercera no sea competitiva...

Recuadro 89

UDI

Hay bastante presión, creciente... hoy día la toma de decisiones ha ido transitando hacia lo colectivo, a que haya mayores instancias, como el Comité Electoral. Entonces, hoy día, si los cuatro o uno de los coroneles quisiera imponer un candidato necesariamente tiene que pasar por el Comité Electoral y someterse a la opinión del resto. Tendría que aplicar mayor o menor presión, fuerza para poder igualmente imponerlo, pero también va a tener que pasar, finalmente, por el ámbito local que cada vez es más relevante.

Recuadro 90

Alianza

P: ¿Considera que el partido favorece la competencia entre los líderes actuales y personas con potencial de liderazgo e interés de participar, pero sin cargos formales en el partido?

R: No

P: ¿Por qué?

R: Porque no les conviene a los líderes actuales.

P: O.K., esto es una condición propia de la política, nadie regala poder. Dejemos esto de lado, ¿no están dados los mecanismos para poder competir?

R: No, no hay un mecanismo de resolución de conflictos así. De hecho, más bien lo que sabe el que quiere ir de candidato es que el incumbente tiene que haber dicho algo que facilite la salida del incumbente, que no vaya a la reelección, que quiera ser senador o que quiera cambiarse de distrito. Entonces ahí se da la posibilidad de que haya un grupo de personas.

P: [El partido], ¿no tiene nada que decir sobre eso, previo al pronunciamiento del incumbente?

R: Debería completamente, porque debería evaluar la gestión y el potencial de reelección de los diputados... Ninguna comisión electoral va a hacer una encuesta para medir a [XXXXXX] contra otra persona... La lógica es que quien está, mantiene, a menos que él quiera decir otra cosa distinta...

Recuadro 91

UDI

R: Yo me acuerdo que una vez eso se lo preguntaban a Jaime Guzmán y él contestaba, y nunca se me olvidó la lógica de la respuesta: “Recurriendo a la gente que tiene plata”, porque la gente que no tiene plata no puede aportar. En Chile no hay financiamiento público salvo para efectos de una parte de la campaña y por lo tanto, ¿qué alternativas quedan? La gente que tiene plata. Entonces, así como hace muchos años era como una especie de tierra de nadie, que era un tema tabú y todos sabían que era así... hoy día está muy reglamentado, está muy establecido, están los donantes de partido, están los registros. ¿De adónde? De los que tienen.

P: ¿Tienen grandes aportantes mensuales?

R: Claro... no tenemos financiamiento público... claro. Están todos registrados, está todo en el Servel.

P: ¿Cómo deciden cómo distribuirlo?

R: Ahí tenemos la directiva y la tesorería que es la ejecutante, pero la directiva determina... ¿Qué cosas privilegiamos? Fundamentalmente la zona donde no tenemos parlamentarios... el partido tiene que hacer un esfuerzo mayor ahí... Donde tú tienes parlamentarios, tú tienes una mayor capacidad del parlamentario de hacerse cargo de su zona, de conseguir los recursos... Privilegiamos lo que no hay y después vamos privilegiando proyectos que nosotros tenemos que desarrollar. A principios de este año estuvimos muy fuertes con proyectos de jóvenes, proyectos de zonas poblacionales...

P: En términos más precisos, pensando en la campaña, ¿cómo se decide distribuir los recursos entre los candidatos? ¿Quién determina a qué candidatos se apoyaba más fuertemente con recursos de partido? ¿De qué depende dicho apoyo? ¿O cada candidato corre por su cuenta?

R: Hay dos cosas: hay un financiamiento para las campañas que es público. Al partido le llega, en relación de tu resultado electoral, una cierta cantidad —dólar y algo por voto—. Esa cierta cantidad inicial es la que distribuye el partido en su propia voluntad. ¿Cómo lo distribuimos nosotros? A aquellos candidatos que nosotros consideramos que tienen menos potencialidad para conseguir recursos propios. Entonces, apoyamos mucho a los candidatos jóvenes y aquellos que no tienen contactos, de zonas más difíciles. Entonces, hay una línea de apoyo ahí... Hay un apoyo que es básico para todos y que se da en especies. Después vienen aquellos que tienen menos posibilidades y hay un tercero que se guarda para las contiendas que se van poniendo más conflictivas... El resto, cada candidato se consigue la cuota que le corresponde para su cuota legal.

Recuadro 93

UDI

R: En las campañas nosotros planteamos que la UDI, como partido, puede recaudar mil, dos mil o tres mil y hacemos una contribución básica. Podemos dividir los distritos, por ejemplo, en tres categorías según el tamaño, según la complejidad. Entonces, a los candidatos del tipo A les damos \$20 millones en especies. Contratamos publicidad radial o avisos telefónicos y mandamos imprimir y negociamos centralizadamente.

P: ¿Cómo identifican a los que les ponen más?

R: Los distritos donde el gasto electoral es más oneroso... porque la competencia es muy fuerte o el distrito es muy grande. Hay distritos que son mucho más económicos.

P: Más allá de las características inherentes del distrito, las características de la UDI en ese distrito ¿también inciden?

R: También inciden y si por ejemplo nosotros llevamos a un candidato que es joven, a lo mejor a ese le damos más que a uno que es más viejo y que puede conseguir por sus propios medios. Es ahí donde el partido, de alguna forma, puede influir y estimular y poder potenciar a nuevos liderazgos.

Recuadro 95

RN

P: En términos más precisos, pensando en la campaña, ¿cómo se decide distribuir los recursos entre los candidatos?

R: De forma totalmente arbitraria. El partido y la directiva del partido distribuyen los recursos en los candidatos que para ellos son privilegiados.

P: ¿Hay algún criterio?

R: Ninguno.

P: Cada uno de ustedes está por la suya...

R: Exactamente, es absolutamente arbitraria de la directiva de turno. Podría considerar que la candidatura A es emblemática, la B es simbólica y por tanto a la A le da el 80% y a la otra el 20%.

P: Pero, ¿no utilizan encuestas?

R: Sí, pero no necesariamente la encuesta es lo que determine el financiamiento. No necesariamente, porque un candidato puede estar muy bien en la encuesta y probablemente no necesita recursos. Hay un grado importante de arbitrariedad.

Recuadro 96

RN

El partido apoya con un veinte, el ochenta viene de lo que pueda conseguir uno. Además está la forma de apoyar que es si este gallo es bueno y le voy a dar. Y la otra es por afinidad. Se usan las dos. Si el gallo es bueno y además le cae bien a la directiva, va a tener más recursos que el gallo que es malo y además no le cae bien a la directiva; siempre están combinadas esas dos variables.

Recuadro 98

PS

P: En términos más precisos, ¿cómo se distribuyen los recursos entre los candidatos?

R: Pésima

P: ¿Quién determinó a qué candidatos se apoyaba más fuertemente con recursos de partido?

R: Tres personas. De la manera más arbitraria y abusiva del mundo.

P: ¿De qué depende dicho apoyo?

R: De los amigos.

Recuadro 100

PPD

R: Básicamente hoy día el PPD funciona con las contribuciones de los parlamentarios. Nos sacan a todos lucas, a los dieciocho diputados y a los cuatro senadores. Además, hay aportes de distintos militantes, sobre todo de aquellos que tienen mejor situación, que ponen, y eso es lo que hay.

P: En términos más precisos, pensando en la campaña, ¿cómo se decide distribuir los recursos entre los candidatos? ¿Quién determina a qué candidatos se apoyaba más fuertemente con recursos de partido?

R: En las campañas hoy día hay un fondo de financiamiento estatal y eso es lo medular que tenemos...

P: ¿Esa es una decisión estratégica o no? [el reparto de fondos]

R: De los amigos del partido.

P: ¿No hay una decisión estratégica...?

R: Bueno, sí, es estratégica, pero en función de los intereses personales del grupo... al final terminan apoyando a los huevones del grupo.

Recuadro 102

Concertación

La ley de financiamiento de campañas establece que los candidatos pueden gastar “tanto”. No tiene ningún poder fiscalizador para saber cuánto se gasta o no se gasta y además no hay ninguna sanción para el que gasta más. El partido, con los recursos que tiene, lo que hace es distribuir a los que les interesa que vayan y que salgan. Al final es una decisión cupular extraordinariamente negativa... Al final es: “Mira, apóyame a este candidato que es mi amigo y tiene posibilidades de salir”; a ese se le designa un poquito más de dinero.

Recuadro 103

Concertación

Hay reglas escritas que son completamente ilusorias, que obligan a pagar cuotas a todos los militantes. Además, está vinculado a los procesos electorales internos. Se incumple sistemáticamente porque estás entre la espada y la pared: o tienes una elección con muy poca participación o cobras las cuotas. Si cobras la cuota verdadera tienes bajísima participación y por lo tanto te haces un autogol. El partido, este partido, se financia casi exclusivamente con sus cuotas, que son diferenciadas. Nosotros ponemos casi \$[X Miles] cada diputado y por lo tanto ahí tienes \$[X] millones mensuales que es casi todo. Eso solo alcanza para la sede central del partido... Las campañas tienen un financiamiento público que para los candidatos es poco, pero para el partido lo hace vivir ese período. ¿Por qué? Porque recibes \$300 (va variando porque son UF) por cada voto que recibes. Entonces recibes un millón de votos, recibes \$300 millones y eso te alcanza para vivir el año de la campaña. Como hay dos años cada cuatro que son de campaña, al final, el financiamiento de campaña hace vivir al partido dos años. Los otros dos años están en la cuerera. Acumulan deudas que pagan después. Es compleja la cuestión y hay una discusión en curso, y parte de la derecha es partidaria de que haya un financiamiento público en períodos de no campaña.

Recuadro 102**PPD**

Lo que pasa es que la disciplina tiene que ver. Es el resultado de tener un proyecto mayor que te convoque. Yo pienso que la indisciplina tiene que ver con que no haya una motivación central, que no haya un compartir un proyecto mayor y que no haya una épica, y que no haya un sentido de destino común. Como muchas veces no ha habido proyecto mayor, yo creo que es absolutamente justificado que exista una no disciplina. ¿Por qué te vas a disciplinar... con un proyecto que no te representa?

Recuadro 106**PPD**

R: Yo creo que ese fenómeno tiene que ver con varias cosas. Una es la pérdida de influencia, de legitimidad de los partidos políticos como actores únicos para la representación social, y tomar definiciones con respecto a la política. Hace algunos años atrás si tú juntabas a los cuatro partidos de la Concertación y ellos sacaban un dictamen que decía: “los candidatos serán tales”, el que no estaba en esa lista estaba muerto, no había entrado en la lista de oro... Lo segundo es que esta colección que se armó, y que hizo una síntesis política de la historia de la pérdida de la democracia, de la necesidad de una cultura de los derechos humanos, de la inserción en el mundo, todo lo que generó la Concertación en su gestación y en sus primeros años de gobierno ha tenido un desgaste y con el tiempo todos los ingredientes que han enriquecido este proyecto no han tenido la capacidad de transformarse en ingredientes transversales de la coalición o que renueve la coalición. Bachelet trajo lo que ella trajo, pero era de ella; o en el PPD hay un gran progresismo, muchos temas liberales se proponen desde el PPD, pero eso no es un cemento compartido; el proyecto político ideológico se ha debilitado. Tercero, creo que es una cosa muy de los tiempos: en la política cada vez más hay actores que están orientados a un proyecto más personal que tiene menos conexión con un relato más amplio, y por lo tanto evalúan los asuntos según su conveniencia: cuán rentable es permanecer en un espacio colectivo o bien hacer un proyecto propio.

P: ¿Qué es lo que explica esta cierta emergencia de proyectos personales?

R: Yo creo que tiene que ver con los tiempos en que vivimos en todos los ámbitos, hay un mayor individualismo en general, un mayor exitismo en general. Y a la vez de mayor debilidad de la política, entonces nadie está dispuesto a sacrificarse en pos de una cosa que la sociedad no valora, no le entrega gran relevancia, ¿por qué tú vas a sacrificarte por algo que no tiene valor? Y se ha desvalorizado mucho.

Recuadro 110

DC

...yo creo que cuando se pierde la visión de los proyectos colectivos y se tiende más a los proyectos individuales y no hay elementos como por último para resolver esos proyectos individuales dentro del proyecto colectivo, tiende a producirse esa erosión. En la última elección presidencial, desde la Concertación había cinco candidatos a la presidencia, de origen en la Concertación. Entonces con toda razón había que perder la elección, mientras que la derecha llevaba un solo candidato... [ahora], es un fenómeno que también está produciéndose en la propia derecha... este es un riesgo, un precio que uno paga, porque los partidos no pueden ser centralistas. Hay que dejar que la discrepancia interna se exprese.

Recuadro 111

DC

Los proyectos personales no son patrimonio exclusivo de los díscolos, pero la política consiste en que la gente no hace todo lo que quiere, sino todo lo que puede; cuando se borra la barrera de todo lo que se puede juntos, significa que la estructura es la que falla y de hecho fue así. Yo creo que particularmente el caso de la DC [fue emblemático] porque la DC tiene una cultura de diálogo, pero creo que al final el desgaste de la estructura permitió que hubiera un grupo que ya no tenía cabida adentro. De hecho, en la ruptura de la DC el que más sorprendido quedó es el que se fue. No pensaron que íbamos a llegar a la ruptura porque teníamos años de manejarlo.

Recuadro 113

RN

R: Pienso que las personas que trabajan en política tienen que tener un grado de libertad importante porque el trabajo político contrasta con una postura ética. Entonces, en torno a las posturas individuales hay que dar libertad. Me parece que una cosa inseparable de un juicio ético razonable es la libertad con la que se llega a ese juicio. Entonces, esto, los díscolos plantean unos retos tremendos al sistema [pero] creo que habría que circunscribir el uso de ese término a los parlamentarios de un grupo o alianza que sustenta un gobierno y que se aparta de lo que se ha establecido o propuesto claramente en el programa. Yo creo que los parlamentarios y todos los que trabajan en política están vinculados, en lo esencial, por un programa político claro.

P: ¿Y cree Ud. que el funcionamiento actual de los partidos políticos chilenos incide en el surgimiento de díscolos o está asociado, como plantea hasta ahora, a una cuestión de la relación entre las ideas del individuo y del colectivo?

R: Claro, hay una tensión entre las ideas individuales y las ideas comúnmente aceptadas por un grupo. Pero entre las ideas comúnmente aceptadas por un grupo político está la de la libertad individual en los temas que de veras tocan una decisión personalísima. Siempre habrán estas pequeñas discrepancias, bendita sean, solo obligan a un trabajo político mayor.

P: ¿El funcionamiento de los partidos no incide sobre esto?

R: Efectivamente tú puedes tener un bloque al estilo totalitario trabajando en política. Pero nosotros somos la antítesis de eso. Tenemos que aceptar que hay un cierto grado de perturbaciones periféricas, esa es la política. Si la verdad no tiene nada de verdad revelada. La verdad revelada vale en el plano religioso, enhorabuena, porque nos amplía el horizonte de la razón. En política, lo que se plantea es de orden racional o es pasional y ahí hay “n” posturas, tantas como personas individuales funcionan en la política.

Recuadro 115

PS

R: Yo creo que generalmente las candidaturas independientes no tienen éxito en Chile, de hecho en el Parlamento hay uno o dos, no más que eso, y son caudillismos locales. Esto, para modificar la afirmación, porque yo creo que la evidencia demuestra lo contrario. El sistema político-electoral no favorece las candidaturas independientes, aunque la ciudadanía castiga a los partidos. Los díscolos, mira; lo que pasa es que hay que diferenciar díscolo de tráfuga... Yo creo que eso es un mal de la política. Muchos países tienen legislación contra el transfuguismo, para evitar que se *mercenalice* la política. Los díscolos [son] la mayor expresión de descontento frente al sistema de decisión partidaria cerrada, oligarquizado, autocrático, autoritario y yo creo que eso tiene que resolverse.

P: ¿Y cómo el funcionamiento de los partidos estimula o afecta el surgimiento de estos díscolos y tráfugas?

R: Totalmente. La falta de democracia interna, transparencia, rendición de cuentas, de deliberación democrática de los partidos favorece este tipo de situaciones.

P: Y, al revés, ¿cómo esta aparición de díscolos afecta el funcionamiento de los partidos?

R: Los desinstitucionaliza, disminuye su capacidad de cohesión, de presencia cohesionada frente a la sociedad, balcaniza su fuerza parlamentaria...

Recuadro 117

RN

Yo modificaría todo. Primero, el proceso de elección de candidatos. En segundo lugar, los procesos de toma de decisión. Yo obligaría que las comisiones políticas sesionaran, que los parlamentarios fueran, que se votaran, que se debatieran, que se acordaran, y que sobre la base de ciertas reglas del juego fueran vinculantes; teniendo la posibilidad tú de señalar, antes del debate, que no quieres que sea vinculante, pero bajo el yugo, bajo la guillotina, que el partido se reserva si la próxima vez quiere llevarte como candidato o no. Las directivas haría que no duraran más de cuatro años... como parte de una legislación... yo diría: “Las directivas de los partidos duran un período de cuatro años”, porque eso te permite evitar que los mismos gallos se apoderen de la máquina... eso va generando que nuevas generaciones vayan entrando a las directivas... ¿Qué es lo perverso de los partidos? Los presidentes de los partidos, en algunos casos, van a dejar las platas en la campaña, entonces le dan a muchos candidatos recursos que posteriormente sientes que están comprometidos con el presidente del partido.

Recuadro 118

PPD

Todo lo que he señalado. Todo lo que tiene que ver con el financiamiento público. Todo lo que tiene que ver con la vida interna de los partidos, regular la vida interna de los partidos. Yo diría fundamentalmente eso, es decir, ejercer una reforma modernizadora de los partidos.

Recuadro 119

UDI

Inscripción automática, voto voluntario. Creo que es, lejos, lo más importante... Primarias, creo que un sistema de primarias voluntario, para mi gusto, pero sí financiado por parte del Estado, donde tú pongas un cierto incentivo a los partidos. El problema que tú tienes hoy es que: “Ya, hago una primaria”. ¿Quién la va a organizar? Se generan unas fricciones tremendas en las coaliciones para hacer primarias. Entonces, tener un sistema de primarias establecido al que tú como partido puedas acceder. Creo que es súper importante porque además los partidos van a empezar a solucionar sus problemas o sus diferencias a través de las primarias de una forma mucho más natural. Creo que eso va a ser muy bien recibido por la ciudadanía.

Recuadro 120**RN**

Yo no cambiaría nada, pienso que estos cambios son siempre para inventar un tema y salir en la prensa. Todos están en contra del binominal, pero el binominal le ha dado estabilidad a este país. Y si tú lo eliminas le vas a dar más poder a los partidos porque se van a poner de acuerdo y van a poner a uno. Por lo tanto, hoy al menos escoges entre un RN y un UDI. Todos los temas que son de elecciones no son de principios, son de conveniencia siempre, y yo creo que un sistema que ha demostrado estabilidad, que ha demostrado alternancia, es un buen sistema. Siempre lo van a tratar de cambiar, el municipal lo han tratado de cambiar cien veces. Pero, mira lo que han logrado, mira lo que pasa en la Florida. Con el sistema anterior no hubiera pasado. Antes éramos un equipo, el segundo siempre era de tu lado. Igual, la democracia más perfecta es que el que gana, gana huevón, y eso ha funcionado. Entonces, yo creo que la gran falencia de Chile es el desarrollo social y no la huevada política. Siempre están buscando perfeccionar, pero es una cuestión de intereses; todos están con la calculadora en mano.

Recuadro 122**DC**

P: En la actualidad predomina un discurso favorable a la reforma de los partidos políticos en Chile. En este sentido, ¿cuáles son los aspectos que deberían modificarse y qué cosas no cambiarías?, ¿por qué crees que funcionan bien?

R: Lo que tenemos que seguir profundizando es el sistema de promoción de participación ciudadana, esto de las primarias tiene que llegar a ser ley formal, creo que también tiene que fortalecerse el sistema de financiamiento para evitar miles de corrupciones. No creo que se deba cambiar el sistema binominal por otro porque si eso pasa no habría más Concertación, si no estamos obligados a ser mayoría no seremos mayoría. Y la derecha gobernaría todo.

Recuadro 124**PS**

Creo que por de pronto en casi todos los partidos, en grados diversos, no hay Estado de Derecho. Las reglas se acomodan, las reglas se cambian, las elecciones son semi-fraudulentas. Se verifican en las elecciones, en casi todos los partidos, prácticas que si tú las aplicas en la sociedad, tú irías preso: ir a buscar gente para llevarla a votar... es una práctica habitual de los partidos. Entonces, yo creo que hay todo un tema con las prácticas internas que son atroces. Creo que los partidos no son capaces de autorregularse y que por tanto debiera haber una reforma, así como los bancos son

fiscalizados, los partidos también tienen que ser fiscalizados. Yo creo que el Estado debiera poner más recursos a disposición de los partidos para que no tengan que hacer artimañas para financiarse, que tengan su financiamiento público, pero que a su vez haya una Superintendencia de partidos políticos que vigile el cumplimiento de los estatutos que los partidos se dan. O sea, los partidos no tienen por qué tener un estatuto común, cada partido tiene que ser libre de tener sus estatutos, pero tiene que haber un poder exterior, independiente, que le garantice a los militantes que los estatutos del partido, a los cuales voluntariamente se han adscritos, se van a cumplir. Tú tienes muchas personas que se quejan, que establecen reclamos, pero no se falla.

Recuadro 125

PS

R: Creo que debiera hacerse más nítido el financiamiento público de los partidos.

P: ¿Está a favor de un financiamiento habitual para los partidos?

R: Sí, sí... Segundo, yo creo que debiera transparentarse los mecanismos de elección interna en los partidos.

P: ¿Interna del partido o como primaria?

R: Ambos. Creo que las primarias se transforman en una necesidad concreta, política, no solo instrumental, y debiera ser también un mecanismo público. Las primarias debieran ser materia de ley, no solo a decisión de los partidos. Pero también en la estructura interna creo que debieran transparentarse los procesos internos de resolución de conflictos al interior de los partidos, y creo que debiera ser más nítida la idea que los partidos tienen en sus procesos en términos de tener una relación ciudadana más exigente.

P: ¿Para recibir plata tienes que hacer tal o cual cosa?

R: Claro, claro.

P: Hay algunos que dicen, respecto a las primarias: “Bueno, la DC hizo tres, cuatro, cinco primarias, que terminaron desgastando al partido y eso explica en parte el declive de la DC”. ¿Está de acuerdo o no con esta interpretación?

R: Creo que es un riesgo. Soy de los que piensan que las primarias deben ser donde es necesario y la decisión de dónde es necesario es una decisión de los partidos. Es necesario donde hay alternativas reales... pero creo que estamos casados con un discurso hoy día y esto no tiene retorno... ya lo dijimos y ahora hay que hacerse cargo

de lo que dijimos. Creo que el desafío nuestro es que tenemos que generar la mayor cantidad de primarias que sean necesarias y posibles. O sea, yo no tengo cómo definir un candidato en La Florida si no es con primaria. A lo mejor hay un solo candidato, pero eso tiene que ver con otra cosa, tiene que ver con que quien sea candidato tiene que tener una validación para salir del mierdal que allí tenemos... ¿Qué sentido tiene hacer primaria en Peñalolén con Orrego? Habrá que distinguir, pero me temo que no hay otro formato hoy día, porque, como el prestigio de los partidos está por el suelo, está instalado como que la política vale cero, está instalado que todo lo que hacen los partidos es malidicente... yo a esta altura —perdón por la frivolidad— estoy dispuesto a hacer faramañas de primarias si es necesario, primarias truchas, que no tienen mayor sentido, pero que generan un hecho político.

Recuadro 126

UDI

R: Yo me inclinaría por sí hoy día.

P: ¿Por qué?

R: Mira, yo he sido bien contrario antes partiendo de una premisa: si hay gente particular que está dispuesta a dar recursos, ¿para qué gastar los del Estado? Pero... aun cuando tú hagas todo correctamente, hay que serlo y parecerlo. Entonces, es tremendamente difícil convencer a la sociedad... de que el que no pone la plata pone la música... yo creo que es mejor evitarse eso.

Recuadro 127

UDI

R: Mientras más alternativas se tenga para que la empresa financie a la política, mucho mejor.

P: ¿Financiamiento público?

R: No, yo no estoy de acuerdo con el financiamiento público.

P: ¿Al Servel le haría alguna modificación?

R: Total... tienes una cosa que está muy antigua y añosa, no hay firma digital, todos los papeles, es todo engorroso administrativamente.

Recuadro 128

PS

Financiamiento público sí, porque la democracia es un bien que hay que cuidar y desarrollar y la sociedad también tiene que invertir en eso. Ahora, en las campañas yo creo que es más importante poner un límite que sea efectivamente fiscalizable, porque lo ocurre hoy es que hay un límite a los aportes que puedes recibir, pero es súper difícil controlar cuánto gastó una campaña.

Recuadro 129

PS

R: Los límites son de mentira, hay opacidad en el financiamiento privado, los aportes son insuficientes.

P: ¿Cómo cree que podrían solucionarse esos problemas?

R: Más control, más control en terreno. La campaña necesita de una fiscalización en terreno permanente del Servel.

P: ¿Qué opina del financiamiento público de los partidos?

R: Es necesario, además los partidos debiesen tener un control externo, una superintendencia de partidos que audite los partidos económicamente y que cautele que los mecanismos básicos de rendición de cuentas existan a cambio de financiar su funcionamiento regular y, sobre todo, financiar centros de estudio.

Recuadro 130

RN

R: No, creo que la ley actual funciona bien. No veo en qué se podría mejorar.

P: ¿No estarías de acuerdo con el financiamiento público para la vida cotidiana de los partidos?

R: No, bajo ningún motivo. No es necesario.

P: ¿Qué opinión tienes respecto al rol del Servel como organismo regulador del sistema?

R: El Servel da muchas garantías respecto a la transparencia de los procesos electorales, pero me gustaría un Servel con un poquito más de facultades y con más herramientas para fiscalizar bien el tema del financiamiento público y donaciones en las campañas. Creo que hay muchas cosas en las campañas que funcionan en teoría, pero en la práctica no.

Recuadro 132

RN

R: A los alcaldes, un período, cuatro años. Los alcaldes no tienen ministros de hacienda, no tienen una contraloría efectiva, no tienen banco central, gastan con mal criterio, postergan las inversiones en favor de todo lo que sea de alta visibilidad y alta aceptación. Luego, los parlamentarios, se quedan dormidos en el asunto.

P: ¿A los parlamentarios a cuántos períodos los llevaría?

R: A los parlamentarios, dos períodos para los diputados y un período para los senadores y que legislen seriamente, no con miras a lo que viene después.

Recuadro 133

RN

Alcaldes no, fíjate. ¿Sabes por qué? Porque yo tengo la impresión de que el alcalde tiene, por la labor que realiza, un contacto mucho más estrecho con el vecino y por tanto el vecino tiene muchos más canales para evaluar la gestión de ese alcalde. Si el vecino va a la municipalidad y le pide que le arreglen las veredas de su casa porque tiene una abuela de ochenta años, y el alcalde responde en forma ineficiente, ese vecino tiene inmediatamente derecho de formar su juicio, tiene herramientas para enjuiciar de cerca la gestión del alcalde. Por tanto me parece un atentado a la democracia que el vecino no pueda reelegir a un buen alcalde. En cambio, el rol político parlamentario como está por naturaleza más alejado de la gente... y por tanto prima mucho más el aspecto mediático y ahí el peso de una o dos reelecciones ayuda mucho a generar inercias. Yo creo que la forma de combatir esas inercias es ir produciendo límites en la labor parlamentaria. Me parece que un parlamentario jamás debería durar más de tres períodos... no tengo ningún problema que el parlamentario se vaya a un distrito distinto, pero en el mismo debería ser máximo dos reelecciones.

Recuadro 134

DC

R: Nunca me ha convencido demasiado. Mira, yo creo que en general deberíamos bajar las barreras de entrada, que hubiera más igualitarismo en el concurso. Ahora, tienes el súper alcalde que nunca va a ser diputado, que no quiere ser diputado. ¿Qué?, ¿lo vas a perder?... A nivel de alcaldes no me convence, a nivel de parlamentarios sí me convence... en el caso de diputados, tres períodos, y en el caso de senadores, dos.

P: ¿Por qué en el caso de diputados y senadores sí te hace sentido?

R: Porque la gama de personas con vocación de parlamentario es muy grande, la gama de vocación de personas con vocación de alcalde es muy baja...

Recuadro 135

UDI

... atenta contra la elite política profesional, por la cual en lo personal yo siento cierto respeto, y que es un patrimonio de los países —y los que no la tienen sufren—... los países no son capaces de generar presidentes cada cuatro años, tienen que generar al menos dos y no son capaces de llevar ese ritmo... La elite de países pequeños, con un millón de habitantes, ¿son capaces de generar mandatarios cada cuatro años? Salvo que tengan un quiebre. Chile tuvo un quiebre de veinte años y tenía a Aylwin, Frei, Lagos, tenía un stock. Ahora, esta maquinita, que te genera que necesites algo fresco, bueno, apareció Bachelet y después volvió Frei, ¿y si no hubiera sido Frei? ¿Quién, Marco? ¿Después de Marco, qué? Dentro de todo, Marco es hijo de un modelo institucionalizado de la política, tercera generación. ¿Después de Marco qué viene? Este es un país de quince millones, cada cuatro años, ojo... uno no puede desconocer la realidad, lo peor es legislar en abstracto. Sería arbitrario fijarlo, pero limitarlo me parece bien [los períodos para legisladores y alcaldes], pero tienes que cruzar esa variable, que creo que es positiva porque permite un estímulo necesario a la renovación. Hay gente que dice que no es bueno que la gente esté toda su vida dedicada a la política y que lo esté un período, está bien, pero eso tiene su costo. Tampoco hay que desconocer que la gente que le dedica toda su vida a la política produce beneficios... A mí no se me ocurre decirle a un médico: “Dedíquese a la medicina quince años, y después búsquese otra cosa, y además sea bueno”. Tres períodos para diputados me parece bien, siempre y cuando tengas las reglas claras cuando entres. Pero no es tan simple, porque ¿qué pasa si se cambia de distrito? Parte de cero. Entonces van a haber políticos que se van a estar moviendo y ocupando otros espacios. Vamos a tener las sillas musicales en el Parlamento. No, tampoco se puede eso. Entonces me voy del sistema. No es tan simple. Como regla general, me parece que tres períodos para un parlamentario es un buen período.

Recuadro 138

RN

A las primarias no le tengo temor. Ahora, las encuentro huecas... llevamos adelante una primaria en Lo Barnechea, para elegir candidato a alcalde, y fue de alto costo y alto riesgo para el partido y lo dejó muy dividido en la comuna. Aunque fue un buen ejercicio, pero tiene un tema interno muy desangrador: te deja dividido y, sobre todo antes de la elección, te deja dividido hacia afuera... Tiene un riesgo porque se juega mucho y hay mucho apasionamiento... Ese es el único riesgo, yo creo que son buenas y es necesario. Yo no creo que la fórmula de elegir los candidatos tenga que ser las primarias en toda vez; creo que tienen que ser gatilladas por los partidos cuando no hay alternativas. Porque creo que una de las cosas que el partido tiene que seguir teniendo es la facultad de designar candidatos, lo más participativo posible. Como te decía, con un comité, pero que pueda designar candidatos, no a dedo, sino con una institucionalidad fuerte, y que una de esas alternativas sea las primarias...

Recuadro 139

RN

Es que hoy día tú ya prácticamente no eliges candidatos sin tener una percepción de qué es lo que quiere la ciudadanía. La primaria abierta no es sinónimo de legitimidad inmediata, porque una primaria donde tú quieras ser candidato a diputado por Valparaíso y resulta ser que votaron mil gallos y un gallo sacó el 100% de los votos. Ese huevón no representa a nadie, entonces yo creo que va mucho más por lo otro, por hacer una encuesta, yo creo que la cosa es mucho más sensible por ahí.

Recuadro 140

Concertación

R: Sí, por supuesto [estoy de acuerdo]... Aquí no puede ser que el que tenga, como digo yo, medallas e historia, sea el que tenga mayor poder y nadie lo pueda desafiar. Hay que permitir que se produzca ese desafío.

P: Y pensando en distintos niveles electorales (municipal, congreso, presidencial), ¿crees que las primarias debiesen aplicarse a todos los niveles o solo a algunos?

R: Nosotros estamos por todo tipo de primarias. El problema de las primarias es que no basta con que yo tenga la voluntad, sino que, como en este país no están financiadas las primarias, se financian por los partidos, entonces es ahí donde uno pone ciertas restricciones porque no tenemos otra posibilidad.

Recuadro 141

UDI

R: Yo estaría de acuerdo con el proyecto que se presentó... un proyecto... que elaboró Libertad y Desarrollo de primarias voluntarias vinculantes. El candidato que se presentó a primarias tiene que respetar, no puede ir por fuera y el partido, si ganó, lo tiene que nominar y no al segundo y al tercero.

P: ¿Y con financiamiento público?

R: Sin financiamiento, pero sí con organización estatal. O sea, el Servel que certifique quiénes son los militantes del partido que pueden votar; si uno quiere hacer la primaria abierta a otros independientes, decisión del partido. Pero ahí también el Servel tiene que certificar que la persona que vota no está militando en otro partido. Bueno, hay distintas formas, pero nosotros creemos que, con los defectos que tienen los partidos y que hay que corregirlos, hay que acercarse más a la ciudadanía, hay que entusiasmar más a los jóvenes, ¡qué sé yo!; lejos yo prefiero tener sistema de partido, aunque tenga sus defectos, a tener mafias o pseudomafias que no responden,

pero mueven las cosas por abajo; o tener, por ejemplo, como en el caso de Perú... una pulverización completa de los partidos y resulta que uno ve los candidatos presidenciales y son todas personas, que podrán ser muy valiosas, que no tienen una estructura debajo.

Recuadro 142

UDI

Si hay primarias tienen que ser vinculantes. Yo no soy muy partidario de las primarias y nunca he sido muy partidario de las primarias, pero me puedo abrir a situaciones excepcionales porque creo que, básicamente, en sistemas como el nuestro, tendería a dejar un poder muy importante a la minoría, a una minoría organizada por sobre una mayoría representativa. El caso del Tea Party en Estados Unidos me dejó un sabor amargo. En el fondo tú, organizándote bien para ganar la primaria, puedes ser más importante que representando bien. Entonces, yo soy más bien escéptico del tema de las primarias... eso le quita cierto poder a los partidos. Nosotros valoramos mucho a los dirigentes... claro, puede ser discutible, ¿quién elige la dirigencia de la UDI? Los dirigentes, los ochocientos gallos que son dirigentes y nosotros valoramos el trabajo importante en terreno. Valoramos mucho que alguien esté dedicado en su vida a ser un dirigente de la UDI y ¿cómo es la forma de valorarlo? Son ellos quienes deciden quién es el presidente de la UDI.

Recuadro 143

UDI

R: De alcalde, casi que de todas maneras la limitaría. Porque el alcalde maneja presupuesto, toma decisiones de pesos y al mismo tiempo es un político. Yo tengo una preocupación cuando los alcaldes me dicen: “Este sistema educacional que yo tengo que gastar plata en mantener las escuelas que no me corresponde”, pero, ¿qué cosas más importantes que la educación tienes en tú comuna? ¿Me vas a decir que es más importante colgar tu foto? Porque ponen una ampolleta y debajo ponen una foto del alcalde. Gastan tres pesos en la ampolleta y cien en propaganda. Entonces, yo tengo mis dudas, son como pequeños reyecitos. A los alcaldes les pondría uno o dos períodos para que no se entusiasmen mucho. Los parlamentarios, creo yo que al final, habiendo un buen sistema de primarias, el electorado sabrá hasta cuándo lo quiere mantener.

P: Finalmente, financiamiento público. Se habla mucho del financiamiento público para la vida interna de los partidos...

R: Yo creo que sí. Creo que se podría ver un sistema... el financiamiento público de las campañas funcionó en Chile. Se transparentó algo que todo el mundo sabía... antes

las empresas te ponían la plata para las campañas, pero había que hacer veinte figuras. El financiamiento abierto y el público ayudó. Para los partidos yo creo que vale la pena hacer algún tipo de esfuerzo público. Quizás, asociado a formación de dirigentes, a capacitación, a dinero para el gasto [de funcionamiento]... con un control...

Recuadro **147**

PS

R: Va a obligar a cambiar agendas, va a obligar a incorporar otras preocupaciones, a amplificar círculos de trabajo, va a provocar varios cambios en la agenda de los partidos; sobre todo de los candidatos y de las actuales autoridades.

P: Y más allá de la agenda, ¿cómo va a impactar en el funcionamiento de los partidos?

R: No lo tengo muy claro todavía.

Recuadro **148**

UDI

En la medida en que nosotros seamos capaces de poner temas que le interesen a la opinión pública... creo que por el momento el efecto en Chile va a ser nulo, hay una cantidad de gente que está acostumbrada a votar y lo seguirán haciendo. Hay todo un universo de gente que no [los jóvenes], y a esos se les va a dar la oportunidad de incorporarse al padrón electoral... la UDI entiende muy bien a ese sector.

Recuadro **149**

PS

R: Va a convertir el voto en censitario. Para un pobre, ir a votar cuando tiene que tomar dos micros, se gasta \$1500 en ir a votar y con \$1500 puede organizar un feroz asado en su casa, donde además hay necesidad.

P: Y pensando específicamente en el funcionamiento de los partidos, ¿cómo crees que dicha reforma podría afectar el funcionamiento actual de los mismos?

R: Sí, yo creo que van a tener que poner el reloj un poquito a la hora, pero aquí la organización de la sociedad en corrientes políticas es súper fuerte... son cosas que están arraigadas muy profundamente en la sociedad chilena. No son de superficie.

Recuadro 150

PPD

R: Yo creo que eso tendría menos impacto del que se cree, porque mucha gente dice que si hay inscripción automática y voto voluntario, mucha gente va a dejar de votar. Hay discursos apocalípticos en relación a eso, yo no lo creo, creo que va a ser menos. En Chile, más allá del sistema que exista, las elecciones presidenciales provocan mucho movimiento.

P: Y pensando en el funcionamiento de los partidos, ¿cómo crees que va a incidir esta inscripción automática y voto voluntario?

R: Si hubiese inscripción automática y voto voluntario, y por otro lado financiamiento público de los partidos, yo diría que sería una situación muy favorable para que los partidos pudieran salir a buscar votos, porque todo el mundo tiene posibilidad de votar. Los partidos van a tener que hacer el esfuerzo con menos recursos si no sale el financiamiento público para los partidos... Yo pienso que van a votar más jóvenes de centro-izquierda a medida que la derecha este mayor tiempo en el poder.

Comentarios al trabajo de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt Álvaro Elizalde*

Agradezco la invitación a este taller. Quisiera comenzar admitiendo que no tengo una clara explicación respecto de la paradoja que plantea el estudio de Luna y Rosenblatt, en términos de la baja volatilidad y la relativa estabilidad electoral que existe en Chile, contrastadas con el desarraigo social y la poca credibilidad y prestigio de los partidos políticos. Porque lo lógico sería que ante ese desarraigo hubiera mucha volatilidad en el voto, pero durante los últimos veinte años lo que ha habido más bien es mucha estabilidad.

En el estudio se plantea algo respecto del efecto que tendría el sistema electoral binominal, el que ha generado un esquema de competencia entre dos bloques. Podría pensarse que habría una mayor identificación con las coaliciones que con los partidos. Pero creo que esa explicación tampoco es suficiente, porque así como decrece sistemáticamente el apoyo a los partidos políticos, también en las encuestas hay una tendencia a la baja significativa del apoyo y la identificación con las coaliciones.

Yo creo que hay un tercer aspecto que dice relación con el padrón electoral, el que está congelado. Efectivamente, hay más de cuatro millones de chilenos que no votan, y donde se expresan con mayor celeridad los cambios culturales y los cambios sociales es, precisamente, en las nuevas generaciones. Si los jóvenes no están votando, obviamente el sistema político no es receptivo respecto de los cambios culturales, y estos no se expresan electoralmente. Pero tampoco estoy claro en que sea esta la razón, porque puede ocurrir que se abra el padrón electoral y los resultados electorales no se modifiquen significativamente respecto a lo que tenemos en la actualidad. Esta es una incógnita que la vamos a resolver cuando la inscripción automática sea una realidad.

Por último, creo que lo anterior tiene que ver con la cultura política chilena y con los espacios de socialización de la política, donde tendemos, por lo general, a votar conforme a nuestro entorno. Esos espacios de socialización son, en primer lugar, la familia; en segundo lugar, los colegios, liceos y las universidades; y en tercer lugar, el trabajo. Hay una tendencia a votar como votan aquellos con los cuales yo convivo, y eso podría, en alguna medida, estar justificando esta estabilidad. Aunque yo también insisto en que todo ello no es suficiente, porque en otros países con alta volatilidad, también se dan los mismos espacios de socialización de la política.

Por tanto, respecto a la gran paradoja que plantea el trabajo que comentamos hoy, quiero señalar que no tengo respuesta y creo que es un gran tema que hay

* Abogado, secretario general del Partido Socialista (2011-2012).

que analizar. Lo que sí queda claro de este estudio es que hay una señal de alerta respecto del desvanecimiento del sistema político en su conjunto.

Yo me pregunto: ¿Qué pasaría si en Chile hubiera una crisis económica significativa? Los fenómenos de populismo en América Latina, de derecha e izquierda, han surgido en el contexto de crisis económica. Tenemos hoy día un bajo nivel de apoyo a la política, un bajo nivel de apoyo al gobierno, bajo apoyo también a la principal coalición de oposición, con un crecimiento económico que es bastante alto. Por tanto, esta señal de alerta debe ser considerada y debe dar cuenta de un proceso de reflexión en el que se requiere repensar no solo el sistema de partidos, sino que también el sistema político institucional que existe en nuestro país.

A la paradoja que plantea el estudio de Luna y Rosenblatt, agrego un nuevo elemento, que es que cada vez hay menos interés en la política, de acuerdo a lo que indican las encuestas. Yo no sé si sea tan así, porque en este país se movilizan miles de ciudadanos por todo tipo de demandas, y eso es, al fin y al cabo, política, independientemente del origen social de la demanda. Las encuestas indican que hay un creciente desinterés en la política, pero también cada día hay una mayor valoración de la democracia, y esa es también otra paradoja que debiera motivarnos a una reflexión más profunda.

Yo rescato del sistema de partidos chileno ciertos elementos que me parecen positivos, a propósito de su similitud con el sistema europeo. Y se trata no solo de la estabilidad electoral, sino que del carácter ideológico del sistema de partidos. No se trata de un carácter sobreideologizado —lo que puede ser un defecto—, pero sí del carácter ideológico en términos de que los partidos chilenos siguen representando a grupos claramente diferenciados dentro de la sociedad, que responden a ciertas visiones del mundo contradictorias, en donde es relativamente fácil saber cuándo uno vota por un sector político u otro, cuáles son los énfasis que va a poner dicho sector político, independientemente de las transversalidades que existen en un mundo que es bastante más complejo que lo que era en el pasado. Pero al menos, hay énfasis que están presentes y uno puede decir: “Bueno, si voto por la derecha, entiendo que el Estado tiene un rol menor en la economía. Si voto por la izquierda, entiendo lo contrario”.

Esa claridad de objetivos —que es una discusión bastante pedestre, pero que forma parte de nuestro sistema político— no ha sido la característica de los sistemas políticos en otros países de Latinoamérica, en donde existen los llamados “partidos nacionales”, en los que se hace muy difícil distinguir qué ideología los mueve. El caso de Argentina es quizás el más claro, en donde entre los radicales convive la centro-izquierda con la centro-derecha, y donde entre los peronistas convive la extrema derecha con la extrema izquierda —y en determinados contextos de la historia, sin ir más lejos, se mataban unos a otros, como ocurrió con la Triple Alianza y los Montoneros.

En Chile eso no existe, lo que permite que se vayan evaluando las políticas públicas sobre la base de los énfasis que ponen los distintos actores, aun cuando creo que hay una tendencia a la moderación del sistema político, y muchas veces a la confusión respecto de lo que cada uno representa. Pero yo reivindico esa característica ideológica porque me parece que es fundamental.

Por último, la democracia requiere de un sistema político, de partidos políticos fuertes y un sistema de partidos políticos sanos. A mi entender, sin partidos políticos fuertes la gran perjudicada finalmente es la democracia, permitiendo que se hagan presente los fenómenos del caudillismo y del populismo, perdiendo sentido los partidos políticos en tanto espacios de intermediación de las demandas de la ciudadanía.

Podemos ver que algo así sucede en algunos países hermanos, donde la gran dañada por la crisis general de los partidos ha sido la democracia. Chile no está exento de aquello. En nuestra historia, este elemento “antipolítica” ha estado presente en reiteradas oportunidades. La forma más clara de divisarlo es la vuelta al poder de Carlos Ibáñez del Campo en 1952, que hablaba de que iba a barrer con la corrupción y con los partidos, obteniendo un significativo nivel de apoyo. Debe ser uno de los pocos casos de la historia donde un dictador vuelve al gobierno por la vía democrática. Eso está presente también en algunos varios otros destacados líderes políticos de nuestra historia, que han tenido ciertos elementos caudillistas y antipartidos.

La segunda parte de mis comentarios la quiero destinar a analizar cuáles, a mi entender, debieran ser algunas de las áreas de reforma donde se debiera poner más énfasis, con el objeto de contribuir a un sistema de partidos más sano.

1) La primera área de reformas es la relación entre el dinero y la política. Creo que aquí se requiere de mejor regulación del gasto y una mayor transparencia en las donaciones. Chile tiene una legislación que significa un avance, pero que establece la posibilidad de donaciones secretas de alto monto, lo que a mí me parece que es dañino para la democracia, porque establece la posibilidad de captura de parte del regulado en relación al regulador. Creo que debiera transparentarse ese tipo de donaciones.

Voy a poner un caso extremo, que quizás sirva para calificar el peligro que está presente y que quizás no es hoy día realidad, pero puede llegar a serlo: ¿Qué pasa si el día de mañana una banda de narcotraficantes financia un partido político y financia determinadas campañas? Algo así podría llegar a ocurrir y por lo mismo, debiera saberse de dónde viene la plata. Pongo este caso extremo para graficar la necesidad de que las donaciones sean transparentes y se sepa cuál es su origen.

Una segunda discusión acerca de dinero se refiere al tema de la donación a la política por parte de personas naturales y personas jurídicas. Yo soy más bien partidario de la primera opción: que solo puedan donar las personas naturales,

porque quien vota son los ciudadanos y no las empresas. Adicionalmente, porque si una determinada corporación o empresa va y establece una donación, la pregunta que uno se hace es: ¿Qué hay detrás de eso? ¿La voluntad del propietario? ¿Por qué la donación no la hace a título personal? Y si es la voluntad de la sociedad, ¿lo hace porque esa sociedad cree en un modelo de país, o porque tiene un interés particular en la regulación de un ámbito específico en el cual desarrolla su actividad económica?

Esto hay que contrastarlo con el tema de la libertad de expresión, porque la donación es una forma también de que la libertad de expresión se haga una realidad. Pero creo que es una discusión que hay que abrir respecto de este tema, y por lo que he señalado, tiendo a creer que debiera ponerse énfasis en la donación que desarrollan las personas naturales.

Un tercer tema acerca de dinero y política, que planteo como reflexión, se refiere a la razón por la cual en Chile el gasto electoral no es excesivamente alto en comparación, por ejemplo, con Argentina ¿Cuánto se gasta en una elección en las campañas presidenciales argentinas? Es tres, cuatro o cinco veces más que en Chile. Gran parte de la explicación radica en que en Chile existe una franja gratuita de televisión.

La franja gratuita establece un límite significativo al gasto por razones factuales, que es que en otros países, donde más se gasta plata, es en la compra de minutos de aviso de televisión. Yo me hago una pregunta, voy a tener probablemente la oposición de ARCHI, pero ¿por qué el mismo criterio no se aplica respecto de las radios? Porque el principio que se utiliza es que la frecuencia por la cual se transmite es una concesión del Estado y por tanto el Estado puede exigir una contraprestación a aquel que otorga la frecuencia. Si en la televisión se aplica este principio, por qué no se aplica respecto, por ejemplo, de las radios. Eso contribuye también a limitar el gasto que se establece en las campañas y a generar igualdad de oportunidades, no solo entre los partidos que hoy día existen, sino que también entre los nuevos retadores y los independientes que deseen participar de la campaña.

Un cuarto punto sobre dinero y política se refiere al financiamiento de los partidos. Esto es muy impopular. Si uno les dice a los chilenos que desea financiar la política, la mayoría estará en contra, pero a mi entender es un tema fundamental para la democracia, pues contribuye a precaver el peligro de corrupción. A mi entender, debiera discutirse no solo respecto de los partidos políticos, sino que también de los institutos que están asociados a los partidos políticos, como ocurre en la gran mayoría en los países europeos. Los institutos son espacios de reflexión partidaria, es decir, se trata de una visión parcial. Es distinto a la reflexión que se puede dar en las universidades y, particularmente, en las universidades públicas, en donde deben considerarse las distintas visiones del mundo. Pero aquí es necesario un espacio de reflexión parcial que se vincule a

un partido, que se hagan propuestas de país y de políticas públicas que contribuyan a entender el mejoramiento de la calidad de la política, porque al final son las políticas públicas y el éxito de las mismas, las que tienden a legitimar el sistema democrático en su conjunto.

2) Segunda área de reformas pendientes. Requerimos para Chile y para los partidos, más y mejor democracia, y requerimos mayor democracia partidaria. En lo personal, a mí me parece que el sistema de primarias que se ha planteado para la definición de candidatos es un buen sistema. Soy partidario del sistema de primarias. Sí quiero hacer cierta salvedad respecto de limitaciones que tiene el sistema de primarias para la definición de los candidatos. Al no haber volatilidad en el voto general, entonces la mayor pugna, conflicto o competencia, se da al interior de los partidos. El sistema de primarias, primero, evita la división, la dispersión de aquellos que representan un mismo ideario, una misma concepción de país, porque al todos tener igualdad para competir, se sienten interpretados por ese espacio democrático donde se define quién va a representar a esa visión de mundo, a ese sector político, a esa coalición o a ese partido. Además, las primarias contribuyen a evitar la oligarquización de las direcciones partidarias y, en general, en la definición de los candidatos. Le da un marco de legitimidad a estas decisiones y en alguna medida, le resta legitimidad al fenómeno de los díscolos. Yo aquí hago una diferencia entre “díscolos” y “tránsfugas”, porque a veces tendemos a meterlos a todos dentro del mismo paquete. Una cosa tiene que ver con la autonomía y criterio que puedan tener determinados líderes políticos en el marco de legitimidad del sistema democrático, y otra cuestión muy distinta —que sí es un peligro para la democracia— es el fenómeno de los tránsfugas. Son aquellos dirigentes que se cambian de partido, incluso cambian de ideología, porque lo que les interesa es obtener un cargo determinado, independientemente de las ideas que representan. Brasil, como un ejemplo claro, tiene un peligro en esa materia y uno ve la trayectoria de destacados senadores de la República en Brasil que han pasado de un extremo al otro del arco político porque tienen votos cautivos, y se cambian de partido como quien se cambia de camisa.

Respecto de las primarias, yo diría que hay que tener presente varios peligros para poder así neutralizarlos o superarlos. Lo primero, las primarias son un buen mecanismo de definición, en el que existe una alta participación electoral de la ciudadanía, y permite testear a los eventuales candidatos. De lo contrario, se transforman en el equivalente de las elecciones internas, en las que a veces se elige al mejor militante, pero no necesariamente al mejor candidato ni al que va a ser el mejor alcalde o el mejor legislador. Por tanto, el incentivo para que la ciudadanía efectivamente participe es muy relevante, de manera que la decisión que ahí se adopte sea la más sensata para los intereses del partido y también para la definición de quién va a desempeñar de mejor manera un cargo a los ojos de la sociedad.

Un segundo elemento es que las primarias establecen un sistema de exclusión de las minorías y en eso hay que ser categórico: dan legitimidad a la decisión, pero excluyen a las minorías. Si uno llegara a plantear el día de mañana un sistema electoral en que se promueva, por ejemplo, mayor incorporación de mujeres, la primaria no lo permitiría, porque al decidir la ciudadanía, no se podría estar después cambiando la decisión sobre la base de algún procedimiento estatutario de cualquier naturaleza.

Y las primarias no permiten, además, la representación de las minorías cuando en una determinada coalición hay corrientes políticas en las que la intención del voto no se transfiere fácilmente entre unos y otros. La Concertación probablemente habría tenido este problema a principios de los noventa, cuando existía una cultura política claramente diferenciada entre lo que podía ser la Democracia Cristiana y lo que podía ser el PS-PPD. Hoy eso es más difuso y por tanto, hay transferencia del voto, y la calidad del candidato permite que haya ese trasvasije y, por tanto, que no sea un peligro. Pero si se hace una alianza con partidos minoritarios que representen a determinadas subculturas claramente delimitadas, el sistema de primarias los puede barrer y no permitirles que sean representados en un pacto amplio y, por tanto, obviamente no está considerada esa visión minoritaria. Yo creo que es un tema que hay que tener presente que las primarias no resuelven.

Y por último, quiero señalar que la mayor democracia interna de los partidos no necesariamente se traduce en mayor eficiencia electoral. En el estudio ha sido citada en reiteradas oportunidades la situación de la UDI. Ese partido —espero no ofender a quienes son militantes o simpatizante de la UDI aquí presentes—, a mi entender, es el partido menos democrático en términos de su definición interna. Sin embargo, es el partido que tiene mayor eficiencia electoral en los últimos años. Y la forma de selección de los candidatos es muchas veces un *casting*, una encuesta para ver quién es el que saca más votos, y además, con una inyección de recursos significativa que permita posicionar el nombre dentro de un relativo corto plazo. Y aquí lo vinculo con el estudio, porque en él se señala claramente que la mayor eficiencia electoral se da sobre la base de dos elementos: incumbencia y recursos. Los candidatos que sacan más votos y los que más se reeligen son los incumbentes; obviamente por algo se reeligen, porque tienen más plata, por tanto, más democracia en los partidos no necesariamente se va a reflejar en un mejor resultado electoral, y es un elemento que hay que tener presente.

La tercera área de reforma se refiere al padrón electoral y la inscripción automática. Creo que ya no resiste más una democracia en la que tenemos más de cuatro millones de chilenos que no pueden votar. Aquí tenemos un problema grave respecto de la representación y la representatividad de nuestra democracia, pero además hay un problema más de fondo que es que en la democracia los que no votan, no existen. No quiero ser tan dramático, pero doy el ejemplo de los afroamericanos versus los latinos en el sistema norteamericano: los afro-

americanos tienen un voto cautivo, el voto demócrata; los republicanos, el partido antiesclavista, ahora saca muy pocos votos dentro de los afroamericanos. Pero además, los afroamericanos votan menos que los latinos, y estos, por tener un poco más de volatilidad, aun cuando votan mayoritariamente demócrata, y como votan más que los afroamericanos, reciben mucho mayor atención que los afroamericanos.

La pregunta que yo me hago es la misma respecto a la juventud. Lo planteo de otra manera: ¿Cuál sería la reacción de este gobierno o de cualquier otro gobierno ante la movilización estudiantil, si estos miles de jóvenes que están movilizándose en las calles estuvieran inscritos en los registros electorales?

La cuarta área de reformas se refiere a factores que son propios del sistema institucional. Tenemos un sistema político institucional que consagra el permanente empate, en el que la democracia no resuelve la legítima diferencia que existe en la sociedad. Existe un marco institucional que fue concebido bajo el temor a la mayoría, en el que sus aspectos más aberrantes efectivamente han sido superados y reformados: los senadores designados a contar del año 2006; la inamovilidad de los comandantes en jefes; el rol de garantes de la Fuerzas Armadas en la institucionalidad; todos dichos aspectos han sido reformados y derogados.

En el caso del Consejo de Seguridad Nacional, se modificó su composición y sus atribuciones. Eso sin duda es un avance, por lo demás es una institución que surge por el concepto de la Guerra Fría y bajo el concepto de la doctrina de seguridad nacional, que está completamente superado por la historia del mundo. Yo quiero solo citar un ejemplo: en Chipre, del año 2001 al 2006, las legislativas las ganó el Partido Comunista de Chipre, y simultáneamente está ingresando a la Unión Europea. Hoy día el Presidente de Chipre es del Partido Comunista de Chipre. Un país chico, setecientos mil u ochocientos mil habitantes ¿Y han visto ustedes que hay escándalo en la Unión Europea porque hay un país que es gobernado por el Partido Comunista? La Guerra Fría se acabó, se terminó, no puede seguir siendo la lógica con la cual se analiza la política.

Quiero señalar que hay dos reformas que a mí me parecen fundamentales. Lo primero que hay que modificar es el quórum de las leyes orgánicas constitucionales. Requieren 4/7 para su modificación, quórum imposible de lograr. En consecuencia, da lo mismo quién gana porque el sistema binominal lleva al empate, y cuando ese empate se llega a romper producto de un doblaje, da lo mismo, porque igual no se puede modificar ninguna legislación relevante. Casi una veintena de materias son reguladas por leyes orgánicas constitucionales. La democracia efectivamente requiere del respeto a los derechos de la minoría, no solo gobierna la mayoría. Un gobierno puede ser electo por la vía democrática, pero en el ejercicio del poder puede transformarse en una dictadura. Pero aquello que requiere de quórum se consagra en la Constitución; lo que resulta

inconcebible es que haya una veintena de leyes y miles de artículos que tienen rango orgánico constitucional. ¿Por qué no se pone en la Constitución?

Aquí en Chile, no contentos con la Constitución, se tienen todas estas leyes que regulan las materias más importantes. Yo entiendo el quórum calificado, la mitad más uno de los que están en ejercicio, para que no haya una mayoría circunstancial en una sesión de la Cámara o del Senado, pero las leyes orgánicas constitucionales no las entiendo. Si hay una materia que requiere un quórum más alto para su modificación, pónganla en la Constitución, pero no además hacerla ley. Y eso consagra la imposibilidad de cualquier tipo de modificación, en uno u otro sentido, con la salvedad de que la gran mayoría de estas leyes fueron impuestas bajo una visión ideológica en un determinado contexto histórico cuando en Chile no primaban las libertades.

Y la segunda reforma institucional que se requiere es el sistema electoral. El binominal, fuera de las complejidades que se ha señalado y las críticas, voy a agregar una nueva: el binominal establece una contradicción respecto de los incentivos con el sistema electoral presidencial. El sistema electoral presidencial en Chile es de segunda vuelta, por tanto, requiere la conquista de los indecisos y del centro. ¿Qué es lo que se establece en el binominal? Todo lo contrario. Basta con que yo me apertreche en mi nicho en un determinado extremo del área política, en la medida que garantice que sea más de un tercio y luego tener la mayor representación parlamentaria. Un ejemplo concreto es la UDI. Y eso va en contradicción con el sistema electoral presidencial y uno debe tener, por definición, que el sistema parlamentario cuente con los mismos incentivos que el sistema presidencial, para efectos de que el sistema en su conjunto actúe con mayores grados de coherencia. Eso al margen de otras consideraciones. A mí y a los socialistas en general en la Concertación nos parece que el sistema binominal debiera ser reemplazado por un sistema proporcional o, por último, por un sistema mayoritario.

Concluyo diciendo lo siguiente: me parece que el desafío que tenemos es enorme. Requerimos de una reforma, no solo institucional, sino que además de la forma en la cual funcionan los partidos políticos. Los partidos políticos entendidos en un proceso de oligarquización de sus decisiones son poco competitivos en la definición de sus disputas internas, y creo que estas reformas son fundamentales para que recuperen el grado significativo de legitimidad en la sociedad. Yo creo, como lo dije al principio, que una democracia sana requiere de un sistema de partidos políticos fuertes y sanos.

¡Muchas gracias!

Comentarios al trabajo de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt Daniel Platovsky*

El diagnóstico respecto a lo que pasa con la política en Chile ya está bastante claro: hay demasiadas encuestas que dicen que algo anda mal y eso se refleja en las calles hoy día. Hemos tenido 38 manifestaciones en cinco meses, lo que es parte, yo creo, de este problema.

He sido dirigente de partido. Me tocó ser miembro de la comisión política en RN, fui vicepresidente del partido en épocas complejas. Si uno mira la composición de los partidos políticos y cómo se eligen sus directivas, se dará cuenta de que cada uno tiene distintas fórmulas. Para que entendamos la legitimidad de cómo se eligen estas directivas, veamos como ejemplo a RN. Tiene inscritos noventa mil militantes y, para elegir la directiva, un militante es un voto. Se es militante por adhesión, nadie milita en un partido por obligación, por lo tanto, uno supone o entiende de que si alguien se inscribe en un partido es porque quiere participar, porque hay interés. noventa mil militantes y, en la elección del año pasado votaron dieciséis mil, es decir, un 18% del total, de los cuales diez mil eligieron a la directiva actual, eso quiere decir que solo el 10% de los votantes eligió. En otros partidos la situación en cuanto a participación de militantes es aún peor. Busqué otras organizaciones que hoy día están de moda, como por ejemplo la FEUC: veinte mil estudiantes, doce mil votaron; en la FECH: 27 mil estudiantes, nueve mil votaron. Al comparar estas situaciones uno empieza a explicarse o preguntarse el nivel de representatividad de las diversas organizaciones políticas y sociales.

Las directivas de los partidos han tendido a parlamentarizarse por una razón muy simple: obviamente son los incumbentes al final quienes de alguna manera controlan el partido a través del ejercicio de su poder al representar sus propios votos en el Congreso. Nosotros lo vivimos cuando nuestra mesa, que no era una mesa parlamentaria, ningún dirigente, ni Sebastián Piñera ni yo éramos parlamentarios. En esa época ya teníamos el gran conflicto de tener una mesa no parlamentaria, teníamos un buen control de mayoría en la Comisión Política, una buena mayoría en el Consejo General, pero no controlábamos a los parlamentarios. Es un ejemplo de cómo ha ido evolucionando. En el mismo RN, el hecho de que finalmente el distanciamiento entre quienes no son parlamentarios y los militantes se ha dado; la última elección lo demuestra y lo concreto es que se parlamentarizó la mesa. Y eso pasa en todos los partidos. Que todos los presidentes de los partidos políticos en Chile, excepto el PPD, sean parlamentarios, no es una coincidencia, es una realidad. Eso, en parte, se explica porque

* Empresario, ex vicepresidente de Renovación Nacional.

los incumbentes finalmente son quienes realmente generan el poder dentro del partido y lo ejercen. Lo ejercen porque al final, el partido es dependiente de este grupo de parlamentarios que son los que tienen los votos; estos aportan los votos que no necesariamente son del partido, sino más bien, en su gran mayoría, pertenecen o son propios del parlamentario.

Ahora bien, la pregunta es cómo se avanza en una reforma política que modifica el binominal quitando cuotas de poder a los actuales parlamentarios. Creo que es muy difícil convencer a los incumbentes de que cedan cuotas de poder. ¿Por qué? ¿Para qué? El gran argumento es que por ahora el sistema binominal ha permitido gobernabilidad. Es cierto que el país ha funcionado con un sistema en el cual las dos grandes mayorías son casi 50/50, por lo tanto, da estabilidad y gobernabilidad al país. Estoy convencido de que hoy día el problema no es la gobernabilidad, sino que la falta de representatividad. Hay un sector de la población que no se siente interpretado por los partidos políticos.

Los partidos políticos que hoy día existen nacieron de una lógica distinta, que era la lógica de los ochenta, que era una lógica de izquierda/derecha, que era una lógica dictadura/democracia y ese debate hoy día ya no existe. Los partidos políticos que vienen y nacieron de esa lógica hoy día no están representando esta nueva realidad, esta nueva visión de la sociedad donde, además, los problemas son muy transversales. Uno ve en el Congreso cómo incluso en temas como medio ambiente, en el mismo tema de la educación (si es o no es lucro), en el tema tributario, es bastante transversal. Y para qué hablar de lo valórico. Y por tanto, hay diferencias a nivel de partidos, que son las mismas que puede haber en una discusión dentro de la Democracia Cristiana, como puede haber en RN respecto a los mismos temas.

Lamentablemente, los partidos políticos —por lo menos en el caso que yo más conozco— no han sido capaces de generar instancias de debate. Nunca he visto en los últimos años que nazca una propuesta de un partido con la cual los parlamentarios se comprometan y voten de acuerdo a ello. Ha sido cada vez más difícil y eso vuelve a demostrar el hecho de que los partidos están en cierta forma secuestrados por los parlamentarios y no administrados por los militantes.

El hecho de que hoy alguien milite en un partido —excepto, quizás, la UDI— no es por una razón ideológica, porque eso ya se ha perdido, porque los debates y los temas no son ideológicos, sino que son más transversales y de otra naturaleza. Si leemos lo que dijo Edgardo Boeninger, se llega a la conclusión de que con los parlamentarios es imposible un cambio. Boeninger decía: “Esto hay que resolverlo con una asamblea constituyente, si no, va a ser imposible que los propios parlamentarios cedan su cuota de poder”. En eso soy bastante pesimista, creo que tendrán que pasar cosas mucho más serias para que los políticos estén dispuestos a ceder cuotas de poder. Se están discutiendo distintas fórmulas, pero nadie está pensando que el binominal debe desaparecer. Pero ir avanzando

en soluciones, en evolución, lentas, pero que den más espacio al sistema binominal es un debate que va a venir, en eso creo que están todos de acuerdo, en que hay que abrirse al debate. Todavía hay que ver cómo se va a desarrollar la discusión, pero tengo pocas esperanzas de que ese debate concluya en transformaciones profundas al binominal.

Respecto a la reelección de parlamentarios, quisiera hacer el siguiente comentario: cuando un parlamentario es incumbente, obviamente es capaz de reunir también más recursos, y como reúne más recursos, vuelve a reelegirse. Ese círculo vicioso sin duda existe y hay que resolverlo a través de generar límites en tiempos, que no se pueda reelegir más de dos o tres veces. Claramente es una buena solución, pero tampoco veo por qué un parlamentario va a votar para que en la próxima elección no pueda ser de nuevo candidato, es algo bien poco probable. Es, en cierto modo, un sistema que está entrampado en sí mismo y que no da espacio para rehacerse o reinventarse. Para ello se requieren liderazgos mucho más fuertes de los que hay hoy en día. Las encuestas muestran que no hay liderazgo en ningún sector que pueda promover o llevar adelante esto. Entonces, el panorama es bastante pesimista. Sí creo en el hecho de que hay cierto temor en el sector político por lo que se está viendo respecto a los movimientos sociales que exigen cambios. Eso ha generado o ha despertado por lo menos la idea de discutir el tema. En el momento en que esos movimientos se agoten, o que no haya más presiones, vuelve a decrecer la necesidad de discutir el tema.

¿Cómo influir para que se genere el debate y los cambios que requiere el sistema para dar más espacio y más aire a nuestra democracia? Ese es el tema de fondo. Cómo se genera en la práctica la necesidad para que se vote en el Congreso un cambio al modelo de elecciones que tenemos en este país. No lo veo tan claro, no siento que estén los votos disponibles. Hay que hacer un esfuerzo para el debate, sí. Que pueden aparecer liderazgos, también. Puede ser que en la campaña electoral que viene este tema sí sea un tema que pueda atraer votos, porque quienes están al otro lado, los votantes, quieren que esto se lleve adelante. Puede ser que sea un buen incentivo para que quienes quieran salir elegidos puedan ser elegidos porque están cumpliendo con una exigencia de la sociedad. Tal vez el momento electoral sí permita que muchos parlamentarios lleguen a una conclusión en ese sentido. El parlamentario que está en contra de reformas al binominal pierde votos versus el parlamentario que está a favor. Es posible y la presión puede ser mucho mayor con la incorporación de casi cinco millones de votantes mediante la implementación de la inscripción automática y el voto voluntario.

También creo que ahí está la oportunidad en que uno ve que ese elemento electoral, como método de expresión y de ejercer presión, existe. Porque si miramos los números respecto a quienes no están votando hoy, nos daremos cuenta de que los mayores de 18 que no votan, no ejercen su derecho, teniendo la edad

para hacerlo. En la elección presidencial del año 1989, un 17% de los mayores de 18 años no votó; en el 2009, un 40% no votó. Y ahí está justamente quienes sean capaces de movilizar esa masa que hoy día no vota, pero que se moviliza y que hace ver sus posiciones en forma distinta, como en las calles y en *twitter*. Esa gente es la que puede hacer el cambio, es la que puede definir quiénes están a favor de mejorar nuestra democracia, de darle más espacio, más aire. Creo que sería muy ambicioso pensar en que se va a terminar el binominal, sino más bien tiendo a pensar en modificarlo para generar más espacio de representatividad a otras visiones.

¡Muchas gracias!

Recuento de intervenciones en el taller de análisis

24 de octubre de 2011

La exposición realizada en el tercer taller estuvo a cargo de los investigadores y docentes de la Universidad Católica, Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, quienes buscaron orientar la reflexión sobre una posible reforma a los partidos políticos chilenos a través de un acabado estudio que indagó en la opinión de los principales líderes partidarios de los últimos veinte años. Primero presentaron un diagnóstico de las actuales instituciones partidarias, poniendo énfasis en sus estructuras internas y en su funcionamiento corporativo. Luego dieron cuenta de la paradójica situación del sistema de partidos chileno, que combina altos niveles de estabilidad electoral con un creciente desarraigo social, lo cual podría afectar seriamente la calidad de la democracia.

Como se señaló, Luna y Rosenblatt realizaron una investigación cualitativa inédita en Chile, en la que recogieron opiniones de los principales líderes partidarios del país sobre el funcionamiento interno de los partidos, las relaciones entre los actores que operan dentro de ellos y su postura en relación a diversas reformas partidarias. Concluyeron que, en términos generales, los partidos chilenos se encuentran en una precaria situación institucional, coincidiendo con la opinión general que tiene la ciudadanía.

Tras la presentación de los autores y de los aportes de los comentaristas de este taller, el actual secretario general del Partido Socialista, Álvaro Elizalde, y el ex vicepresidente de Renovación Nacional, Daniel Platovsky, se dio paso a las preguntas y comentarios del público. En general, las intervenciones de los asistentes coincidieron en torno al crítico estado actual de los partidos chilenos y las consecuencias de posibles reformas políticas en el funcionamiento de estos.

Varios asistentes señalaron que es necesario conocer aún más sobre los partidos y su funcionamiento y, de esa forma, ahondar en las reformas más adecuadas para mejorar su situación. En este sentido, una cientista política presente en el público consideró que era importante plantear una reforma sustantiva a la ley orgánica constitucional de partidos políticos, por cuanto muchas veces se privilegia el análisis de:

(...) reformas políticas que tienen que ver más bien con el contexto y con el sistema político general, pero no con los partidos en tanto organizaciones. Hay reformas sustantivas que hacer a nuestros partidos políticos y que me parece que no están suficientemente abordadas.

También se analizó el carácter doctrinario o programático de los partidos, en contraposición a las maquinarias electorales. Un dirigente partidario señaló que:

(...) ese conseguir votos no necesariamente surge de fundamentos ideológicos, sino que de una serie de otros elementos, muchas veces incluso presionado por las encuestas, por los medios de comunicación y, finalmente, se pierde el horizonte de un debate de posiciones. Creo que esa dinámica empobrece lo que es la legítima y lógica disputa política.

Otro participante llamó la atención sobre la ausencia de un análisis acerca de los contextos históricos y los clivajes, los que, por ejemplo, determinan el nacimiento de los llamados “partidos instrumentales”, y su impacto en el actual sistema de partidos. Una ex autoridad de gobierno señaló:

¿Qué rol juega la capacidad de las nuevas generaciones de definir sus lealtades ideológicas a partir de lo que está pasando hoy? (...). La estructura de división política actual es hija de otro tiempo. Muchos partidos nacen para preparar el plebiscito del 88’ y otros tantos redefinen sus alianzas de futuro a partir de ese mismo momento histórico. (...) ¿Qué espacio se da para que las nuevas generaciones redefinan ideológicamente la estructura de división partidaria a partir de sus propias experiencias?.

Un grupo de participantes, sin embargo, hizo un llamado a no dramatizar en exceso la actual situación de los partidos políticos. A pesar de la fuerte crítica hacia los partidos chilenos, la crisis parece no estar afectando al sistema democrático en sí. En relación a este punto, una politóloga presente en el taller señaló:

(...) si bien hay una crítica a los partidos, esto no se refleja todavía en una crítica a la democracia representativa como tal —quizás esto se deba analizar a nivel casi psicoanalítico en nuestras elites. Hay riesgos, hay crítica a los partidos, pero no es la democracia lo que está en juego.

Con todo, se llamó la atención sobre la existencia de diversas barreras que impiden un avance rápido de las reformas. Al analizar la situación al interior de los partidos, se mencionó que algunos políticos incumbentes tienden a transformarse en caudillos territoriales, disminuyendo el campo de acción de la directiva partidista. Algunos consideraron que estos temas debían relacionarse con el sistema electoral más en general. Un participante señaló:

¿No tendrá más que ver con el sistema que tenemos en Chile, de un sistema de selección de preferencias individuales y de unidades electorales más bien pequeñas, las que llevan a que se provoquen estos caudillismos?.

Respecto de las primarias, una participante alertó:

En cuanto a la representación femenina, las mujeres somos una ‘mayoría minorizada’. A mí me preocupa mucho si se sigue impulsando esto de las primarias sin ver las cortapisas o los efectos negativos que tendrían en las mujeres.

Por otro lado, algunos comentaristas discutieron la posibilidad de vincular el financiamiento partidario a la exigencia de buenas prácticas al interior de estas organizaciones. Además, se abordó la dificultad de llevar a cabo una reforma al financiamiento a los partidos por la impopularidad que una medida de este tipo generaría entre los ciudadanos, e incluso, se planteó la posibilidad de que ello fuera también impopular entre algunos políticos. Como señaló un economista presente:

Uno tiene la impresión, y yo no me había dado cuenta de eso, que a los parlamentarios no les gusta tanto esto [financiamiento público]; y no les gusta porque ellos tienen recursos y, por lo tanto, su poder relativo al interior de los partidos caería si hay financiamiento público. (...) Porque uno siempre cree que es impopular desde el punto de vista de la población, pero si además es impopular del punto de vista de los parlamentarios, la posibilidad de que esto prospere ahí sí que es baja.

Finalmente, una de las asistentes llamó la atención sobre la necesidad de ahondar más en los efectos del régimen presidencial en el sistema de partidos:

El efecto que tiene el régimen presidencial en el sistema de partidos es que este disminuye su papel en la articulación de programas de gobierno y políticas públicas más amplias; realmente los minimiza, los deja bastante reducidos. Entonces no habría que perder de vista aquello.

1.4. Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010*

*Claudio Agostini***

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es analizar el financiamiento formal de las campañas electorales en las elecciones parlamentarias y presidenciales de fines de 2009 y la segunda vuelta presidencial de principios de 2010. Las reformas implementadas en Chile en la última década contribuyeron a formalizar el financiamiento de campañas electorales, lo que permite actualmente tener información respecto a sus fuentes y sus beneficiarios, a partir de los datos públicos que provee el Servicio Electoral. Sin embargo, es muy probable que existan montos importantes de financiamiento de campañas que todavía se realizan a través de mecanismos informales. Lamentablemente, no es posible estimar su magnitud y el análisis en este trabajo se limita por lo tanto a la parte visible del financiamiento de campañas.

Muchas de las reformas propuestas e implementadas en distintos países respecto al financiamiento de campañas electorales tienen por objeto disminuir la dependencia de los legisladores respecto a grupos de interés. De esta forma, los tres temas centrales en los cuales se enfocan las distintas propuestas son los límites al gasto de un candidato, los límites a las contribuciones privadas para campañas electorales y el financiamiento público de campañas (Levitt, 1995).

Chile ha seguido esta misma línea de reformas y en el año 2003 se aprobó una reforma al sistema de financiamiento electoral que legalizó el financiamiento privado de campañas, generando para ello tres vías por las cuales aportar dinero (aportes reservados, aportes públicos y aportes anónimos), estableció financiamiento público y fijó límites al gasto en la campaña de los candidatos¹.

* Este trabajo fue financiado por el proyecto CEP-CIEPLAN sobre reforma a la regulación de los partidos políticos. Sin embargo, las opiniones pertenecen exclusivamente al autor. Agradezco a Mauricio Soto por el excelente apoyo en la investigación y también los comentarios de Eduardo Engel, Salvador Valdés y participantes de un seminario CEP-CIEPLAN.

** Profesor titular, Escuela de gobierno, Universidad Adolfo Ibañez. Ph.D. en Economía, University of Michigan.

¹ Leyes 19.884 y 19.885.

Cuadro N°1: Financiamiento político de campañas (suma de campañas presidenciales, senatoriales, diputados y partidos)

Fuente de fondos	2009-2010		2005-2006	
	\$MM	%	\$MM	%
Aportes privados	18.802	57,0%	15.010	50,1%
Financiamiento fiscal	5.295	16,0%	4.091	13,6%
Aportes propios	2.952	9,0%	1.023	3,4%
Crédito institución financiera	5.926	18,0%	9.816	32,8%
No definido	3	0,0%	6	0,0%
Total fuentes electorales	32.977	100,0%	29.946	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Servel.

El Cuadro N°1 muestra los montos totales de recursos involucrados por tipo de financiamiento en las campañas electorales de fines de 2009 y enero de 2010 y, para comparación, también las de fines de 2005 y enero de 2006 (parlamentarias más primera y segunda vuelta presidencial)². El monto de ingresos totales, de casi 33 mil millones de pesos, no es menor en magnitud e implica un aumento de 10,1% real respecto del monto total en las campañas de fines de 2005 y enero de 2006.

Si bien el rol que juega el financiamiento público en las campañas no es menor, representando un 16% de los ingresos, es importante destacar la magnitud de los aportes privados, que sumados en sus distintas formas alcanzan el 57% del financiamiento total. El aporte propio que hacen los candidatos a sus respectivas campañas representa el 9% del total, y los créditos con instituciones financieras, el 18%³. Es posible que esta misma magnitud de recursos contribuyera a financiar campañas en el pasado, pero en forma ilegal, por lo que aún cuando sigan existiendo donaciones ilegales, la ley efectivamente ha permitido transparentar una fracción relevante de los recursos destinados a campañas electorales.

Si consideramos la cantidad de donaciones que se realizan para financiar campañas, independiente de sus montos, los números son relativamente bajos respecto a la cantidad de votantes, en tanto que el total de donaciones no ha

² Las Cuadros A1 y A2 en el apéndice muestran el financiamiento electoral por regiones para las campañas de senadores y diputados, respectivamente.

³ Es difícil evaluar el rol que cumplen los créditos financieros en la transparencia del financiamiento electoral, ya que no se sabe la fuente de fondos utilizada para pagar posteriormente el crédito. Es posible que los candidatos paguen los créditos adquiridos para financiar sus campañas con los recursos que les entrega el Estado por votos obtenidos, pero también es posible que lo pague algún donante, lo que correspondería a una donación ilegal y, en el caso peor, el donante lo pagaría a cambio de favores.

variado muy significativamente entre las dos elecciones que ha habido bajo el nuevo sistema de financiamiento electoral. El Cuadro N°2 muestra el número de donaciones por tipo de elección. Llama la atención la disminución en el número de aportes ocurrido entre 2005-2006 y 2009-2010 en las campañas de diputados y senadores, mientras que los aportes a los candidatos a presidente en la primera vuelta electoral se duplicaron. Es importante tomar en cuenta, sin embargo, que en el caso de las elecciones senatoriales estas no son comparables, ya que involucran distintas circunscripciones.

Cuadro N°2: Cantidad de donaciones por elección

	PRES 1era	PRES 2da	DIPUTADO	SENADOR
2005-enero 2006	48	12	4655	811
2009-enero 2010	118	14	3947	642

Fuente: Elaboración propia con datos de Servel.

La mirada global de los datos muestra entonces que la magnitud de dinero involucrado en campañas electorales es importante, equivalente a la recaudación del impuesto al ingreso por renta presunta o la recaudación que se obtiene de los casinos de juegos. Si bien el financiamiento que provee el Estado es importante, el financiamiento privado es 3,5 veces mayor, a pesar de que el número de donaciones es relativamente pequeño.

Dado los objetivos de la reforma implementada en Chile y la evidencia empírica comparada que existe para otros países, es relevante analizar en mayor detalle el rol que ha tenido el financiamiento de campañas electorales en las elecciones en Chile. En particular, es importante analizar cómo se distribuyen los distintos tipos de financiamiento entre partidos, entre tipos de elecciones; cómo se gastan esos recursos en las campañas y qué efectos tienen en el resultado de las elecciones.

En este trabajo se realiza una descripción detallada del financiamiento electoral en las elecciones de fines de 2009 y principios de 2010 y se estudia el impacto que tiene el gasto en campaña a partir de los resultados electorales en las dos últimas elecciones parlamentarias.

El resto del trabajo sigue de la siguiente manera. En la primera parte se hace una revisión de la literatura económica sobre financiamiento electoral y su impacto. Luego, se describe el funcionamiento de las leyes de financiamiento electoral en Chile. A continuación se presenta una detallada descripción del financiamiento de las campañas presidenciales y parlamentarias de 2009 y enero de 2010. Posteriormente se muestra el análisis econométrico del impacto del gasto

electoral en los resultados de las elecciones en Chile. Finalmente, se resumen las conclusiones.

1. Revisión de la literatura económica relevante

En general, la literatura económica sobre financiamiento de la política y, en particular, de las campañas electorales, se concentra en dos áreas. La primera, en analizar el objetivo y el impacto de las donaciones privadas. En especial, una de las preguntas más relevantes es si los grupos de interés logran afectar la legislación y las políticas públicas al financiar campañas. La segunda tiene relación con el impacto que tiene el gasto en campaña en la posibilidad de ser elegido y qué tipo de candidatos se ven más favorecidos por dicho gasto. Un especial énfasis se encuentra en determinar si el gasto favorece a los candidatos incumbentes o no y qué tan probable es entonces que un candidato desafiante pueda ganarle a un incumbente. La evidencia empírica en la literatura económica se concentra principalmente en Estados Unidos, probablemente debido a la mayor disponibilidad de datos y a que se vota directamente por candidatos y no por partidos o lista de candidatos.

La preocupación respecto a la influencia del financiamiento de la política en las políticas públicas de un país se centra en el rol de las donaciones corporativas más que en las individuales. Una visión respecto a las donaciones corporativas (empresas y organizaciones gremiales) al financiamiento de campañas es que estas tienen por objetivo “comprar” legislación favorable, en particular leyes que permitan obtener subsidios o exenciones tributarias (Stern 1991,1992; Morris y Gamache, 1994; Makinson y Goldstein, 1996).

La evidencia en la literatura académica es que efectivamente los grupos de interés donan a las campañas con el objeto de influir en los legisladores (Kau y Rubin, 1982; Fremdreis y Waterman, 1985; Tosini y Tower, 1987). Adicionalmente, hay estudios que muestran que dicha influencia tiene resultados favorables para los grupos de interés que contribuyeron a la campaña. Por ejemplo, Stratmann (1992) estima que en Estados Unidos a mediados de los ochenta una contribución de US\$ 3.000 de la industria del azúcar garantizó casi con certeza un voto favorable para mantener el subsidio al azúcar. Es así como sin las donaciones de la industria del azúcar la votación final para eliminar el subsidio en 1985 hubiera sido 203-210 a favor de eliminarlo, pero gracias a las contribuciones de campaña la votación final fue de 267-146 a favor de mantener el subsidio. De esta forma, US\$ 192 mil en contribuciones en 1985 permitieron obtener un subsidio de US\$ 5 mil millones a la industria del azúcar. En forma equivalente, Schneider y Nauman (1982) muestran empíricamente que distintos grupos de interés en Suiza, en especial las asociaciones de industriales y de agricultores, logran influir en las políticas específicas de gasto del gobierno a través de mo-

ciones parlamentarias en la ley de presupuesto que aprueba el Congreso. La evidencia es que adicionalmente distintos grupos de interés también logran influir en forma determinante en los resultados de referéndums de cambios constitucionales o leyes federales.

La evidencia general respecto al rol de las contribuciones privadas es que sí afectan decisiones de política pública, si bien en un rango acotado de temas. El efecto mayor ocurre principalmente en los temas en que los costos y los beneficios de una decisión están concentrados en un grupo de interés particular y son públicamente menos visibles (Potter y Sloof, 1996). Es así como, en estos casos, las contribuciones de grupos de interés logran que los legisladores electos modifiquen la redacción de leyes de tal forma de favorecer los intereses de los grupos que les financiaron la campaña, consigan apoyo de otros legisladores para aprobarlas o se opongan a legislación que no los favorece (Magee, 2001; Hall y Wayman, 1990). Por esta razón, las contribuciones son mayores a los líderes de los partidos en el Congreso y a los legisladores que presiden las comisiones más importantes, ya que ellos tienen mayor influencia en el trámite legislativo de los proyectos de ley y en los acuerdos para aprobarlos (Magee, 2001). También hay mayores contribuciones y más persistentes en el tiempo a legisladores que defienden sistemáticamente intereses de algunos grupos de interés. La evidencia empírica es que en esos casos existe una relación de largo plazo entre grupos corporativos y algunos legisladores, por lo que las donaciones de algunos grupos responden positivamente a legisladores que generan reputación de defender algunos intereses específicos (Kroszner y Stratmann, 2000).

En el caso de los PAC en Estados Unidos⁴, los datos son consistentes con que sus donaciones les permiten comprar dos cosas: votos y esfuerzo en legislación que los favorezca e impedir legislación que los desfavorezca. Por eso las donaciones son mayores a legisladores indecisos respecto de los que se sabe que votan a favor del grupo de interés respectivo (por ideología del legislador o incluso por las preferencias e intereses de sus electores). En este sentido, los grupos de interés que contribuyen a financiar campañas maximizan las posibilidades de tener una mayoría a su favor en el Congreso y son bastante racionales en cómo deciden cuánto donar y a quién (Stratmann, 1992). Igual racionalidad se muestra respecto a cuándo donar. Es así como Stratmann (1998) muestra que las contribuciones de grupos de interés aumentan significativamente en las semanas en que legislativamente hay eventos importantes para dichos grupos, lo cual es consistente con el objetivo de comprar votos en el Congreso e influir en decisiones legislativas que afectan a grupos de interés.

⁴ En este país, las empresas, sindicatos o grupos de interés que quieran donar recursos a campañas políticas deben formar un Comité de Acción Política (PAC, por sus siglas en inglés), que canaliza las contribuciones de individuos, organizaciones y otros PAC.

Dada la evidencia existente respecto a la motivación y la influencia de grupos corporativos para contribuir financieramente a las campañas electorales, la pregunta relevante es por qué no se observan montos mayores de contribuciones al financiamiento de campañas, dado que es tan rentable hacerlo. Una explicación posible es que contribuir con dinero a una campaña electoral es simplemente una forma de participación (Ansolabehere, De Figueiredo y Snyder, 2003). En ese sentido, las personas donarían simplemente por motivación ideológica, por interés en algunas elecciones en particular y porque tienen ingresos suficientes como para participar en política de esta forma⁵. Otra explicación, que puede ser complementaria a la anterior es que hay formas más efectivas de influir en legislación favorable para grupos de interés específicos. Una de ellas es el *lobby* y los datos muestran que en Estados Unidos las empresas gastan mucho más en *lobby* que en financiar campañas (Milyo, Primo y Groseclose, 2000). En particular, empresas de sectores históricamente asociados a fuerte influencia política, como las industrias del tabaco, teléfonos y farmacéuticas, si bien gastan el doble que otras empresas en contribuciones a campañas, gastan en promedio casi veinte veces más en *lobby*⁶.

En general, los datos confirman para Estados Unidos que las empresas en sectores económicos regulados destinan más recursos a financiamiento de campañas electorales que otras empresas equivalentes, pero en sectores económicos no regulados (Grier, Munger y Roberts, 1994), lo cual es consistente con la influencia en leyes que favorecen a quienes financian las campañas. Sin embargo, hay más gasto en *lobby* que en campañas electorales. En Chile no hay estimaciones del gasto en *lobby*, pero dada esta evidencia para Estados Unidos una ley que transparente el *lobby* sería claramente complementaria a las leyes que transparentaron en algún grado el financiamiento electoral⁷.

Un segundo aspecto relacionado con las donaciones privadas a las campañas electorales tiene relación con quiénes son los principales beneficiados y qué efectos tienen sobre el resultado de la elección. Respecto a lo primero, para Estados Unidos los datos muestran que las diferencias en los montos totales de contribuciones de dinero recibidas por distintos candidatos dependen del número de grupos de interés que contribuyeron a cada uno y no de los montos

⁵ De acuerdo a Peña (2002), donar a un candidato revelaría dos preferencias: el deseo de que las ideas del candidato sean promovidas y la coincidencia de ideas entre el candidato y el donante. El acto de donar dinero a una campaña revela estas preferencias, pero no necesariamente las expresa, por lo que las contribuciones en dinero no serían un acto de comunicación política.

⁶ Por ejemplo, para el período electoral 1996-1998 en Estados Unidos, las empresas farmacéuticas gastaron US\$ 5 millones en donaciones a campañas y US\$ 148 millones en *lobby*.

⁷ Si bien fuera del ámbito de la literatura económica, pero relevante para la discusión en Chile, Peña (2001) plantea que los individuos pueden gastar en política para mantener el statu quo, porque la competencia política equivaldría a “poner todo sobre la mesa una vez más”. En este caso, el gastar en política permite comprar un sustituto de la confianza.

que contribuyeron. En otras palabras, los montos promedio recibidos de cada grupo donante son muy similares entre todos los candidatos, pero hay candidatos que reciben contribuciones de muchos más grupos que otros (Chamon y Kaplan, 2007). En general, hay muchos donantes que contribuyen de acuerdo a la ideología de los partidos políticos (Chappell, 1982; Poole y Romer, 1985) y las donaciones son mayores en las elecciones que son más cerradas, en las que el resultado es más impredecible (Kau y Rubin, 1982; Poole y Romer, 1985). Adicionalmente, la evidencia en Estados Unidos es que las donaciones corporativas benefician en mucha mayor proporción a los candidatos incumbentes, a los candidatos de partidos mayoritarios y a los miembros de comités parlamentarios más poderosos (Snyder, 1990, 1992, 1993; Grier y Munger, 1991; Romer y Snyder, 1994; Kroszner y Stratmann, 1998, 2000; Rudolph, 1999).

Una pregunta relevante entonces, en la cual se ha enfocado la literatura, es qué ventaja le otorga a los candidatos incumbentes el tener un mayor presupuesto para gastar en campañas electorales, dado que las donaciones los favorecen en mayor proporción que a los candidatos desafiantes. Es importante determinar si existe o no está ventaja de mayor gasto, y cuantificarla, porque, en general, la evidencia confirma que los candidatos incumbentes tienen una ventaja electoral sobre el resto de los candidatos, la cual se ha estimado para Estados Unidos entre tres y cinco puntos porcentuales en la votación (Levitt, 1994b; Levitt y Wolfram, 1994).

En principio, independiente del monto total, el gasto de un incumbente puede ser más efectivo que el de un desafiante, ya que tiene mayor experiencia en campañas y también mejor organización y expertiz por su cargo de legislador. En ese sentido, cada peso gastado en campaña por un candidato incumbente en una elección debiera ser más efectivo que el de un candidato desafiante en términos de peso invertido por voto (Gerber, 1998). Sin embargo, si la influencia del gasto en campaña sobre los votantes tiene retornos decrecientes, el gasto de un desafiante puede tener un mayor efecto en términos de votos obtenidos por peso gastado. La razón es que el incumbente comienza la campaña con un mayor grado de conocimiento de su nombre por parte de los votantes y con las ventajas que implica tener un *staff* financiado por su cargo parlamentario, por lo que un mayor gasto contribuye poco en términos de generar mayor conocimiento en los votantes (Jacobson, 1990).

Al evaluar la efectividad del gasto, los resultados de Gerber (1998) para las elecciones senatoriales en Estados Unidos muestran que tanto el gasto de los incumbentes como el de los desafiantes tienen efectos significativos en la fracción de votos que obtienen y que estos efectos son simétricos, es decir, el efecto de cada dólar gastado es equivalente entre incumbentes y desafiantes. Un resultado similar para la Cámara de Representantes, es el que encuentran Green y Krasno (1988), con impacto positivo y equivalente en magnitud para el gasto

en campaña de incumbentes y desafiantes. La evidencia que presenta Magee (2001), sin embargo, es que las contribuciones recibidas por un candidato desafiante en Estados Unidos tienen efectos mayores en la elección que el gasto del candidato incumbente. Un resultado similar encuentran Palda y Palda (1985) para las elecciones federales en Ontario, Canadá. La evidencia es que los candidatos incumbentes tienen una ventaja electoral importante respecto de los desafiantes, pero el gasto de los desafiantes ejerce un impacto mayor que el gasto de los candidatos incumbentes.

En los casos en los cuales la evidencia es de simetría en el impacto del gasto de incumbentes y desafiantes, la conclusión relevante sería que la ventaja de los incumbentes provendría entonces del hecho de que gastan mucho más que los desafiantes. Esta es entonces una ventaja de presupuesto de campaña solamente y en ese sentido tanto un límite al gasto como la existencia de financiamiento público permitirían hacer las elecciones más competitivas. Existe, de hecho, evidencia empírica de que los límites al gasto electoral hacen que las elecciones sean más cerradas, tanto por disminuir la brecha de votos entre incumbentes y desafiantes como por aumentar el número de candidatos (Stratmann y Aparicio-Castillo, 2006). La evidencia más específica es que la brecha de gasto se reduce cuando hay límites porque los incumbentes reciben menos contribuciones y no porque aumenten las contribuciones a los desafiantes (Stratmann y Aparicio-Castillo, 2006). El resultado, sin embargo, es que la ventaja que tiene el incumbente se reduce cuando hay límites a las donaciones.

Si bien la evidencia es que los candidatos incumbentes poseen una ventaja electoral sobre el resto de los candidatos, la evidencia empírica respecto al impacto de gasto en campaña en la votación obtenida es bastante mixta. Por un lado, Levitt (1994a, 1994b) y Milyo (1998) encuentran que no hay efectos importantes en las elecciones a diputados en Estados Unidos. Por otro lado, Gerber (1998) y Grier (1989) hallan impactos significativos en las elecciones senatoriales en Estados Unidos, al igual que Palda y Palda (1985) para las elecciones federales en Canadá.

Desde el punto de vista del diseño de políticas públicas respecto al financiamiento electoral es importante determinar si el gasto en campaña afecta la elección o no y si dicho efecto, en caso de que exista y sea positivo, es equivalente entre el incumbente y los desafiantes. Si el gasto electoral no tuviera ningún rol en afectar la votación de los candidatos, no tendría sentido tener financiamiento público. Por otro lado, si el gasto en campaña es importante y las donaciones privadas llegan mayoritariamente a los incumbentes, el financiamiento público puede permitir una elección más competitiva al entregarle a los desafiantes un grado de financiamiento que no obtendrían de otra forma. Adicionalmente, si hay diferencias en el impacto del gasto entre incumbentes y desafiantes, la discusión sobre límites al gasto pasa a ser relevante. Un límite legal reduce el gasto

en campaña si es efectivo, lo cual puede hacer la elección menos competitiva y reforzar la ventaja del incumbente (Jacobson, 1987). La evidencia, sin embargo, es que los límites al gasto benefician en forma muy marginal al incumbente (Levitt, 1994b). Una segunda consideración relevante respecto a los límites es el rol que juegan los aportes propios de cada candidato, ya que en general los límites se encuentran asociados a las donaciones recibidas, por lo que la riqueza de cada candidato puede jugar un rol importante si el gasto total importa y no hay límite al gasto sino que a las donaciones. Si bien existen pocos estudios sobre este aspecto, no hay evidencia de que la riqueza de un candidato sea relevante. Dado que las contribuciones propias a la campaña no tienen límite en Estados Unidos, los candidatos con mayor riqueza personal podrían tener una ventaja sobre los otros candidatos. La evidencia empírica, sin embargo, es que los candidatos con mayor riqueza propia no gastan más recursos totales en una campaña que el resto y tampoco ganan una mayor fracción de votos cuando van a la reelección (Milyo y Groseclose, 1999).

Por último, es importante mencionar que a partir de toda la evidencia empírica acumulada ha habido un esfuerzo importante en la literatura por modelar el comportamiento de los votantes y los candidatos, de tal forma de poder posteriormente tener recomendaciones de política pública basadas en fundamentos teóricos y teniendo claro los supuestos detrás. Por un lado, hay modelos que asumen que la publicidad en una campaña electoral entrega información directa a los votantes (Austen-Smith, 1987; Coate, 2004a, 2004b; Schultz, 2007; Wittman, 2005). En este caso, los candidatos usan publicidad en la campaña para entregar información directa a los votantes sobre sus posiciones en temas públicos, su ideología y sus cualidades para ejercer el cargo, lo cual permite que los votantes tomen una decisión más informada. Por otro lado, hay modelos que asumen que la publicidad en campaña provee información en forma indirecta a los votantes (Potters, Sloof y Van Winden, 1997; Prat, 2002a). En este caso, los candidatos tienen características que los grupos de interés pueden observar mejor que los votantes y la cantidad de dinero para campaña que recibe un candidato sirve de señal a los votantes respecto a las características de los candidatos. En ambos tipos de modelos, las conclusiones de política favorecen la existencia de financiamiento público en las campañas y también el que existan límites o incluso prohibición a las contribuciones privadas. Si las campañas entregan información relevante a los votantes que les permite elegir a los mejores candidatos, pero estas son financiadas por grupos de interés a los cuales solo les importan los favores que puedan conseguir de los candidatos elegidos, entonces los candidatos van a ofrecer favores a los grupos de interés para obtener contribuciones a la campaña. En ese caso, el financiamiento público, financiado con impuestos, permite entregar la misma información relevante a los votantes, pero evitando el pago de favores a los grupos de interés (Ashworth, 2006). En

forma complementaria, si las decisiones de política pública son distorsionadas fuertemente por los grupos de interés que financiaron la campaña, es mejor prohibir las contribuciones privadas (Prat, 2002b).

En un caso intermedio, poner límite a las contribuciones privadas permite reducir el nivel de favores a los grupos de interés que ofrece un candidato, y agregar financiamiento público permite compensar las menores contribuciones privadas que causa el límite impuesto (Coate, 2004a). Por último, dada la ventaja que tiene un candidato incumbente en términos de conocimiento de su nombre por parte de los votantes y de reputación, en muchas elecciones el candidato incumbente es el favorito. En ese caso, colocar límites al número de reelecciones permitidas restaura la competitividad de muchas elecciones y disminuye la influencia de grupos de interés (Grossman y Helpman, 1996).

2. Financiamiento de campañas electorales en Chile

Las leyes 19.884 y 19.885 generaron mecanismos tanto para el financiamiento privado legal a campañas electorales, estableciendo límites por donante y candidato, como para la entrega de recursos públicos a partidos y candidatos. Como contraparte, se pusieron límites al gasto electoral. A continuación se describen brevemente los mecanismos de financiamiento privado y público y los límites al gasto electoral.

Financiamiento privado

La Ley 19.884 establece que personas naturales o jurídicas con fines de lucro pueden aportar dinero a partidos políticos en cualquier momento en el tiempo y a candidatos solo en períodos de campaña electoral. Para estos efectos se crearon tres alternativas de aportes privados: anónimos, reservados y públicos.

Los aportes anónimos se hacen directamente por el donante al administrador electoral del candidato o partido, quienes deben registrarlos en su contabilidad. Este tipo de aportes son anónimos para la ciudadanía, pero el candidato sabe quién es el donante y el monto de la donación. Sin embargo, hay tres exigencias para realizar este tipo de aportes: cada donación individual no puede ser mayor a 20UF, el monto total acumulado de donaciones que recibe un partido o un candidato a través de este mecanismo no puede ser mayor al 20% del límite de gasto electoral establecido y el donante no puede considerar la donación como gasto para efectos tributarios.

Los aportes reservados se entregan al Servicio Electoral y no al candidato. Posteriormente, en una segunda etapa, el donante distribuye el monto entre uno o más candidatos o partidos en oficinas de este organismo. Finalmente, el Servicio Electoral agrega todas las donaciones semanales realizadas a cada can-

didato y cada partido entrega el monto total a los respectivos beneficiarios. Este mecanismo busca impedir que los candidatos conozcan quién les donó dinero a su campaña, de tal forma de evitar la compra de favores (legislación favorable o rechazo a legislación desfavorable) por parte de los donantes, ya que no pueden demostrar que hicieron la donación comprometida. Existen topes máximos para el monto de las donaciones que se pueden realizar por este mecanismo.

Los aportes públicos identifican al donante no solo ante el candidato que recibe la donación, sino que frente a toda la ciudadanía, incluyendo medios de comunicación. Para estos efectos el Servicio Electoral lleva un registro público. Este mecanismo de donación es opcional para donaciones menores a 20UF, está prohibido para donaciones mayores a 20UF y menores a los topes máximos establecidos, y es obligatorio para donaciones superiores al tope máximo.

Tanto los aportes reservados como los públicos se consideran gasto para efectos tributarios en el caso de personas jurídicas que pagan impuesto de primera categoría y llevan contabilidad completa, por lo cual un 17% de los montos donados corresponde a menor recaudación del impuesto y equivale a un aporte fiscal a la campaña. Existe, sin embargo, un límite a este beneficio tributario que corresponde al 1% de la renta líquida imponible en el año en que se realiza la donación. Montos superiores a este límite se consideran gastos rechazados para efectos tributarios. Para las personas naturales no existe beneficio tributario por las donaciones que realizan a campañas electorales.

Los topes máximos que determinan qué mecanismos de donación pueden utilizarse y cuáles no, dependen del tipo de candidato, si es primera o segunda vuelta y el límite de gasto en campaña de cada uno establecido por el Servicio Electoral en cada la elección (Cuadros N°4 y N°5 en el punto (c) de esta misma sección del trabajo). En el Cuadro N°3 se reportan los límites establecidos por la Ley 19.884 (art. 18) para los candidatos a presidente, senador, diputado y para los partidos políticos. En todos los casos, el límite es el menor valor entre una cantidad fija en UF y el límite de gasto de campaña (LGC).

Cuadro N°3: Topes máximos de donaciones

	Menor entre 10 % del LGC y:
Presidente (1era vuelta)	1.500UF
Presidente (2da vuelta)	700UF
Diputado o senador	800UF
Partidos políticos	3.000UF
Partidos políticos (2da vuelta)	700UF

Fuente: Servicio Electoral.

Adicionalmente a estos topes máximos que determinan el tipo de mecanismo que se puede utilizar para contribuir con dinero a las campañas electorales, existen otros límites globales a los montos donados por una misma persona. En particular la suma de donaciones realizadas por una misma persona jurídica o natural no puede exceder de mil UF a cada candidato, de diez mil UF a cualquier conjunto de candidatos y de diez mil UF a un mismo partido político. La excepción a estos límites la constituyen las donaciones que hace un candidato a su propia campaña electoral, en que el máximo permitido es el límite al gasto en campaña autorizado por el Servicio Electoral.

Financiamiento público

La Ley 19.884 estableció el financiamiento de recursos públicos para campañas electorales con el objeto de hacer más equitativo el acceso a recursos por parte de todos los candidatos.

Al comienzo de la campaña electoral, luego de que se han inscrito las candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a recibir 0,01 UF por cada voto obtenido en la elección anterior equivalente (en la que se hayan elegido los mismos cargos).

Posteriormente, una vez ocurrida la elección, se entrega tanto a los candidatos como a los partidos políticos 0,03 UF por cada voto obtenido. Este monto, sin embargo, se entrega a través del pago a las empresas que prestaron servicios de campaña y con las cuales los candidatos y partidos políticos mantienen obligaciones pendientes.

Límites al gasto electoral

La Ley 19.884 estableció también límites al monto de dinero que un candidato puede gastar en su campaña electoral. Estos límites varían por tipo de candidato (presidente, senador o diputado) y para cada elección.

Para los candidatos a Presidente de la República el límite es de 0,03 UF multiplicado por el número de inscritos en los registros electorales. Los límites al gasto en campaña para los candidatos a presidente en la elección de 2009-enero 2010 fueron de MM\$5.087 y MM\$1.696 en la primera y segunda vuelta, respectivamente.

Para los candidatos a senador, el límite se calcula como la suma de tres mil UF más 0,04 UF por los primeros doscientos mil inscritos, más 0,03 UF por los siguientes doscientos mil inscritos, más 0,02 UF por los restantes inscritos en la respectiva circunscripción. El Cuadro N°4 muestra los límites al gasto electoral para los candidatos a senador en la elección del año 2009 por circunscripción electoral. El rango de gasto máximo aceptado va desde \$110,9 millones en la

circunscripción 18 (XI Región) hasta \$384 millones en la circunscripción 6 (distritos electorales 13,14 y 15 en la V Región).

Cuadro N°4: Límites de gasto en campaña por circunscripción en 2009 (MM\$)

Circunscripción	Límite
1	251,8
3	175,8
5	371,9
6	384,2
10	312
11	223,8
14	209,9
15	303
18	110,9

Fuente: Servicio Electoral.

Para los candidatos a diputado, el límite se calcula sumando 1.500 UF más 0,03 UF por número de inscritos en los registros electorales en el respectivo distrito. El Cuadro N°5 muestra los límites al gasto electoral para los candidatos a diputado en cada distrito electoral en las elecciones del año 2009. El rango de límites máximos aceptados de gasto en campaña fluctúa entre \$67 millones en el distrito 59 (XI Región) y \$211 millones en el distrito 20 (Cerrillos, Estación Central y Maipú).

Cuadro N°5: Límites de gasto en campaña por circunscripción en 2009 (MM\$)

Distrito	Límite	Distrito	Límite	Distrito	Límite	Distrito	Límite
1	101	16	150	31	151	46	108
2	109	17	140	32	98	47	139
3	90	18	148	33	118	48	86
4	124	19	114	34	99	49	87
5	80	20	211	35	90	50	123
6	67	21	164	36	119	51	85
7	99	22	117	37	93	52	85
8	110	23	181	38	89	53	97
9	80	24	131	39	95	54	93
10	134	25	145	40	88	55	91
11	110	26	134	41	126	56	88

Continuación de Cuadro N°5

12	125	27	150	42	120	57	100
13	139	28	143	43	116	58	92
14	154	29	171	44	157	59	67
15	95	30	145	45	118	60	93

Fuente: Servicio Electoral.

Finalmente, el límite de gasto para los partidos políticos equivale a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto con el mismo partido. En caso de que un partido realice un pacto o subpacto electoral con otros partidos, el tercio de los gastos electorales permitidos se distribuye a prorrata de los candidatos respectivos, incluidos los independientes, entre todos los partidos que integran el pacto o, en su caso, el subpacto.

3. Caracterización del financiamiento en las elecciones en Chile

El Cuadro N°6 presenta comparativamente para las elecciones 2005-2006 y 2009-2010, el número, el monto promedio y la distribución de las donaciones reservadas para candidatos y partidos. Tal como se aprecia en el cuadro, el número de donaciones recibidas por candidatos aumentó en forma importante desde las elecciones de 2005 a las de 2009, pasando de 2.293 a 2.947, un aumento de 28,5%. Los montos distribuidos a candidatos al Congreso, sin embargo, no aumentaron significativamente y se mantienen en un promedio de \$6 millones para candidatos a senador en circunscripciones de más de doscientos mil inscritos, un poco más de \$4 millones para candidatos a senador en circunscripciones de menos de doscientos mil personas inscritas y en torno a \$3 millones para candidatos a diputados. En los candidatos presidenciales sí hubo un aumento importante en los montos promedios distribuidos, pasando de \$17,3 millones en 2005 a \$20,3 millones en 2009 en la primera vuelta y luego de \$10,4 millones a \$13,5 millones en la segunda vuelta.

Cuadro N°6: Número, monto medio y distribución de tamaños de las distribuciones reservadas en las campañas 2005-enero 2006 y 2009-enero 2010

(Montos en millones de pesos)	N° de distribuciones a candidatos		Monto medio		Porcentaje de distribuciones >\$5MM		Porcentaje de dinero en distr. >\$5MM	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Clase de beneficiario:								
Candidato presidencial 1ª vuelta	165	173	17,3	20.3	79%	91%	96%	99%
Candidato a senador en circ. > 200k	654	406	6,0	6.0	43%	42%	74%	71%
Candidato a senador en circ. < 200K	33	256	4,3	4.4	27%	29%	56%	59%
Candidato a diputado	1142	1767	2,8	3.3	11%	14%	29%	34%
Partidos en período de campaña	206	220	17,1	16.2	72%	72%	96%	95%
Subtotal campañas 1ª vuelta	2200	2822	6,2	5.9	32%	28%	73%	68%
Partidos en 2ª vuelta presidencial	21	28	9,4	10.7	81%	89%	97%	97%
Candidato presidencial 2ª vuelta	72	97	10,4	13.5	90%	96%	97%	99%
Total (ambas vueltas presidenciales)	2293	2947	6,4	6.2	34%	31%	75%	71%

Fuente: Servicio Electoral, Oficio Ord. No.243 de 2007 para 2005 y Oficio Ord. No.0761 de 2011 para 2009.

La distribución de los montos donados no cambió significativamente entre las elecciones de 2005 y las de 2009, con la excepción de los montos recibidos por candidatos presidenciales en primera vuelta. En el año 2005, el 79% de las donaciones recibidas fueron mayores a \$5 millones mientras que en 2009 el 91% fue mayor a ese monto. Sin embargo, del total de dinero recibido la gran mayoría proviene de donaciones superiores a \$5 millones (96% en 2005 y 99% en 2009 en primera vuelta). Dado el nivel de ingreso promedio en Chile, es-

tos montos de donaciones son relativamente altos, por lo que probablemente provienen de empresas más que de personas naturales y la pregunta relevante, si bien no hay información para responderla, es si generan o no algún tipo de compromiso legislativo posterior.

El Cuadro N°7 muestra el número de donaciones recibidas por cada tipo de candidato y partidos electorales en las elecciones 2009-2010, separando especialmente las donaciones a la campaña que potencialmente podrían permitir al candidato identificar al donante (“área gris” definida por Valdés [2007] como número de distribuciones recibidas menor a 8). De los cuatro candidatos presidenciales en primera vuelta en 2009, solo uno no recibió donaciones y los otros tres recibieron más de ocho donaciones cada uno. En la segunda vuelta, ambos candidatos recibieron más de ocho donaciones. Por lo tanto, no hubo “área gris” en esta elección presidencial.

Entre los candidatos a senador hubo catorce que no recibieron contribuciones a su campaña (26,4% del total de candidatos), diez de ellos en circunscripciones con más de doscientos mil inscritos. El 20% de los candidatos a senadores en circunscripciones con más de doscientos mil inscritos y el 30,4% en circunscripciones con menos de doscientos mil recibió menos de ocho donaciones. Sin embargo, los montos correspondientes a esas donaciones representan una fracción menor del total del dinero recibido (2,4% y 9,3%, respectivamente).

Cuadro N°7: Número de beneficiarios según número de distribuciones recibidas en campañas 2009-enero 2010

Clase de beneficiario	Distribuciones				“Área gris”	% Beneficiarios	% Dinero recibido por “área gris”
	No recibió	> de 8	1 a 4	5 a 7			
Candidato presidencial 1ª vuelta	1	3	0	0	0	0	0
Candidato a senador en circunscripción con más de 200 mil inscritos	10	14	6	0	20,0%	2,4%	
Candidato a senador en circunscripción con menos de 200 mil inscritos	4	12	5	2	30,4%	9,3%	
Candidato a diputado	229	86	87	27	26,6%	19,5%	
Partidos en período de campaña	9	12	5	3	27,6%	9,7%	

Continuación de Cuadro N°7

					Subtotal	10%
Partidos 2ª vuelta presidencial	0	2	0	0	0	0
Candidato presidencial 2ª vuelta	0	2	0	0	0	0
					Total	9%

Fuente: Servicio Electoral, Oficio No.0761 de 2011.

En el caso de los candidatos a diputado, el 53,4% de ellos no recibió donaciones (229 candidatos de un total de 429). El 26,6% del total de candidatos recibió un número positivo de donaciones menor a ocho, lo que hace más probable identificar al donante y violar la reserva, especialmente si el Servicio Electoral entrega semanalmente los apotes recibidos la semana anterior. La fracción del dinero total recibido para campaña que proviene de esta “área gris” es de 19,5%, bastante más alta que para los candidatos a presidente y senador.

Es importante destacar que si bien apenas el 9% del total de dinero recibido para campañas se origina en donantes que podrían ser identificados por los candidatos, hay una gran proporción de candidatos a parlamentario que no recibe donaciones (50,4%). Una posibilidad es que dichos candidatos se hayan financiado solo con el aporte fiscal o con aportes propios a su campaña, pero la otra alternativa es que lo hayan hecho con donaciones ilegales identificando al donante.

En el Cuadro N°8 se presenta la fracción del número de donaciones y dinero recibido según su tamaño relativo, separado por tipo de candidato y agregado para los partidos en ambas elecciones de 2009-2010.

Cuadro N°8: Porcentaje de distribuciones y dinero según tamaño relativo al beneficiario recibidas en campañas 2009-enero 2010

Clase de beneficiario	% Distribuciones menores a 2,5% LG	% Distribuciones entre 2,5% y 5% del LG	% Dinero distribuido en sumas menores a 2,5% LG	% Dinero distribuido en sumas entre 2,5% y 5% del LG
Candidato presidencial 1ª vuelta	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Candidato a senador en circunscripción > 200m	71,2%	27,8%	43,8%	53,0%
Candidato a senador en circunscripción < 200m	60,2%	30,5%	29,4%	47,5%

Continuación de Cuadro N°8

Candidato a diputado	52,3%	33,4%	26,4%	40,1%
Partidos en período de campaña	71,8%	18,6%	53,8%	31,0%
Partidos en 2ª vuelta presidencial	64,3%	35,7%	51,2%	48,8%
Candidato presidencial 2ª vuelta	97,9%	2,1%	92,4%	7,6%

Fuente: Servicio Electoral, Oficio No.0761 de 2011.

En el caso de los candidatos a presidente, todas las donaciones recibidas en primera vuelta fueron menores al 2,5% del límite de gasto electoral permitido en la primera vuelta. En la segunda vuelta, el 98% de las donaciones que recibieron fue menor al 2,5% del límite y esas donaciones representaron el 92,4% del monto total de dinero recibido.

En la elección senatorial, el 71,2% y el 60,2% de las donaciones recibidas por candidatos en circunscripciones con más y menos de doscientos mil inscritos respectivamente, fueron menores al 2,5% del límite de gasto electoral autorizado. Sin embargo, estas donaciones representaron el 43,8% y 29,4% del total de dineros recibidos, respectivamente. Esto es relevante, ya que los candidatos dependen en forma importante para financiar su campaña de unos pocos donantes que aportan montos significativos, lo cual puede comprometer su independencia legislativa si saben quiénes son dichos donantes.

En los candidatos a diputados las cifras cambian en forma más significativa. Las donaciones con un monto inferior al 2,5% del límite de gasto electoral representaron un poco más de la mitad de las donaciones recibidas (52,3%). La suma de estas donaciones representó un 26,4% del dinero total recibido, mientras que las donaciones en montos superiores al 2,5% del LG, pero menores al 5% del LG correspondieron al 40,1% del dinero recibido. Esto implica que un tercio del total de dinero privado recibido para campañas de diputado se entregó en montos de donación superiores al 5% del gasto electoral máximo permitido.

El Cuadro N°9 muestra el número de donaciones que recibió cada partido político separando adicionalmente por tipo de candidatos. En total se realizaron 4.721 donaciones a campañas, la mayoría de ellas (83,6%) a campañas electorales de diputados, que es la elección donde se presentan más candidatos.

En el total de donaciones para todas las campañas, la UDI y el PPD fueron los que captaron mayor número de ellas a pesar de no llevar candidato presidencial. Por otro lado, si bien no llevaron candidato presidencial ni tampoco candidatos a senadores, el Partido Ecologista y Chile Primero fueron los que menos donaciones recibieron.

Cuadro N°9: Cantidad de donaciones recibidas en la elección 2009 por partido político

	PRES 1era	PRES 2da	Diputado	Senador
CHILE PRIMERO			28	
INDEPENDIENTE	74		504	168
MOVIMIENTO AMPLIO SOCIAL			55	
PARTIDO COMUNISTA DE CHILE	20		63	
PARTIDO DEMOCRATA-CRISTIANO	19	10	552	100
PARTIDO ECOLOGISTA			11	
PARTIDO HUMANISTA			197	13
PARTIDO POR LA DEMOCRACIA			703	83
PARTIDO RADICAL SOCIALDEMOCRATA			127	43
PARTIDO REGIONALISTA DE LOS INDEPENDIENTES			251	27
PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE			298	67
RENOVACIÓN NACIONAL	5	4	450	56
UNION DEMÓCRATA INDEPENDIENTE			708	85
Total donaciones	118	14	3947	642

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Uno de los aspectos más discutidos públicamente respecto al financiamiento electoral privado y, en particular, respecto a las donaciones realizadas por empresas, se ha referido a la ventaja electoral que podría otorgar a algunos partidos o coaliciones políticas. Para analizar esta dimensión, el Cuadro N°10 presenta la distribución de aportes reservados, en que la mayoría de los donantes son personas jurídicas, entre los distintos partidos políticos y coaliciones en las elecciones 2009-2010.

Los montos recibidos en donaciones reservadas reflejan algunas desigualdades importantes tanto al interior de cada coalición como entre ellas. En el caso de la Concertación, la Democracia Cristiana obtiene 1,2 veces más recursos que el resto de los partidos de la coalición para campañas a diputado, pero apenas un poco menos (0,94 veces) para campañas a senador. Estas cifras reflejan un cambio importante respecto a la elección del año 2005, en que la ventaja en recursos privados de la Democracia Cristiana dentro de la Concertación era de 2,44 y 2,89 veces para diputados y senadores, respectivamente (Valdés, 2007).

Cuadro N°10: Aportes reservados recibidos en 2009-2010

	Diputado	Senador	Presidente (I,II)
Candidatos DC	585	595	1,707
Candidatos PS+PPD+PR	480	632	
Cuociente DC/ (PS+PPD+PR)	1,22	0,94	
Candidatos UDI	3,062	1,378	
Candidatos RN	1,283	544	2,753
Cuociente UDI/RN	2,39	2,54	
Candidatos Concertación	1,065	1,227	1,707
Candidatos Coalición por el Cambio	4,345	1,922	2,753
Cuociente Coalición por el Cambio/Concertación	4,08	1,57	1,61
Ventaja como % fuente electoral	23%	12%	8,11%

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Al interior de la Coalición por el Cambio las desigualdades en los montos son aún mayores, y la UDI obtiene 2,39 y 2,54 veces más dinero que Renovación Nacional para el financiamiento de las campañas a diputado y senador, respectivamente. Respecto a las elecciones parlamentarias anteriores estas diferencias a favor de la UDI se han mantenido en el caso de los diputados (2,49 veces en 2005) y se redujeron significativamente para senadores (5,08 veces en 2005).

Al comparar las dos principales coaliciones, el financiamiento privado favorece fuertemente a la Coalición por el Cambio en el caso de los diputados con 4,08 veces el monto total recibido por los candidatos de la Concertación. Esta brecha es bastante menor en el financiamiento de campañas senatoriales y presidenciales, que favorecen a la Coalición por el Cambio en 1,57 y 1,61 veces, respectivamente. Acerca de las elecciones parlamentarias y presidenciales anteriores, esta brecha a favor de la coalición formada por RN y la UDI aumentó en forma importante para diputados (2,27 en 2005), levemente para candidatos a presidente (1,32 veces en 2005) y se redujo para senadores (2,17 veces en 2005).

Finalmente, la diferencia entre los aportes reservados totales recibidos por la Coalición por el Cambio respecto a la Concertación por tipo de elección representan el 23% de los fondos electorales totales en la elección de diputados, 12% en la elección de senadores y 8,1% en la elección presidencial.

Elección presidencial 2009-2010

En los cuadros N°11 y N°12 se presenta la distribución de las distintas fuentes de ingresos para la campaña entre los cuatro candidatos presidenciales en la elección del año 2009 y los dos candidatos en la segunda vuelta en enero de 2010, respectivamente.

En la primera vuelta, un 57% de los casi \$611 millones en aportes anónimos realizados fueron destinados a la candidatura de Eduardo Frei, mientras que casi un 56% de los \$3.520 millones en aportes reservados se concentraron en la candidatura de Sebastián Piñera. Si bien todos los candidatos recibieron aportes públicos, estos se concentraron en forma equivalente en Frei y Jorge Arrate con un 44% y 42% del total, respectivamente. Solo dos candidatos, Frei y Piñera, hicieron aportes propios a sus campañas electorales. Piñera lo hizo en mayor proporción, ya que el 78,5% del total de aportes propios corresponden al aporte a su candidatura. Sin embargo, fue el único candidato que no solicitó reembolso fiscal. Arrate fue el único candidato que no utilizó créditos financieros en el financiamiento de su campaña.

Cuadro N°11: Composición de ingresos en elección presidencial de 2009

Descripción	FREI	ARRATE	MEO	PIÑERA	(%)	Total (\$MM)
Aporte anónimo	57%	2,2%	40,9%		100	610.7
Aporte propio	21,5%			78,5%	100	1396.7
Aporte público	44%	41,8%	5,4%	8,9%	100	112.4
Aporte reservado	33,6%		10,5%	55,9%	100	3520.0
Crédito financiero	25,9%		17,2%	56,9%	100	3534.8
Reembolso fiscal	50,7%	13,9%	35,5%		100	771.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

En la segunda vuelta presidencial los distintos tipos de aportes, con la excepción de los reservados, aparecen completamente concentrados. Todos los aportes anónimos y públicos fueron destinados a la campaña de Frei y solo Piñera hizo aportes propios al financiamiento de su campaña. Las contribuciones reservadas se destinaron en un 60% a Piñera y un 40% a Frei. Ambos candidatos utilizaron nuevamente créditos en el sector financiero y solo Frei solicitó reembolso fiscal.

Cuadro N°12: Composición de ingresos de la elección presidencial de 2009 (segunda vuelta)

Descripción	FREI	PIÑERA	(%)	Total (\$MM)
Aporte anónimo	100%		100	64,8
Aporte propio		100%	100	114,9
Aporte público	100%		100	9,1
Aporte reservado	40%	60%	100	1309,3
Crédito financiero	45%	55%	100	1358,1
Reembolso fiscal	100%		100	102,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Una mirada complementaria a la distribución de las distintas fuentes de ingreso entre candidatos consiste en mirar la composición de los ingresos al interior de cada candidatura. Los Cuadros N°13 y N°14 muestran este ejercicio para las dos vueltas electorales de la elección presidencial 2009-2010.

Cuadro N°13: Composición de ingresos de la elección presidencial de 2009

Descripción	FREI	ARRATE	MEO	PIÑERA
Aporte anónimo	10,9%	7,9%	16,6%	
Aporte propio	9,4%			21,6%
Aporte público	1,6%	28,1%	0,4%	0,2%
Aporte reservado	37,1%		24,5%	38,7%
Crédito financiero	28,7%		40,4%	39,5%
Reembolso fiscal	12,3%	64,0%	18,1%	
Total (%)	100%	100%	100%	100%
Total (\$MM)	3,188	167	1,508	5,083

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Los ingresos totales de cada candidato fueron bastante disímiles, desde \$5 mil millones para Piñera hasta apenas \$167 millones para Arrate. Piñera tuvo ingresos totales por 1,6 veces los de Frei, Frei por el doble que Marco Enríquez-Ominami y este último nueve veces los de Arrate. Para los candidatos Frei, Enríquez-Ominami y Piñera, la suma de aportes reservados más los créditos financieros representaron la mayor fuente de ingresos para financiar sus campañas electorales con un 66%, 65% y 78%, respectivamente. En cambio, los ingresos de Arrate provinieron mayoritariamente del reembolso que entrega el Estado, en un 64%, y de los aportes públicos, en un 28,1%. El financiamiento de los propios

candidatos, para los dos que lo hicieron, no es menor respecto del total de ingresos. En el caso de Piñera financió 21,6% de su campaña y en el de Frei un 9,4%.

En la segunda vuelta electoral, nuevamente la mayor parte del financiamiento provino de los aportes reservados y créditos financieros, que sumados representaron un 86,5% de los ingresos de Frei y un 93% de los de Piñera. Piñera, a diferencia de Frei, volvió a hacer aportes propios a su campaña, pero no recibió reembolso del Estado. Solo la candidatura de Frei recibió aportes anónimos y públicos. Los montos totales de ingresos, a diferencia de la primera vuelta electoral, no fueron tan disímiles entre ambos candidatos y Piñera tuvo ingresos 26% mayores a Frei.

Cuadro N°14: Composición de ingresos de la elección presidencial de 2009 (segunda vuelta)

Descripción	FREI	PIÑERA
Aporte anónimo	5,0%	
Aporte propio		6,9%
Aporte público	0,7%	
Aporte reservado	40,1%	47,6%
Crédito financiero	46,4%	45,5%
Reembolso fiscal	7,8%	
Total (%)	100%	100%
Total (\$MM)	1,305	1,654

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Los cuadros N°15 y N°16 muestran la distribución de los distintos tipos de gastos electorales entre los distintos candidatos presidenciales en la primera y segunda vuelta, respectivamente.

Cuadro N°15: Composición de gastos de la elección presidencial de 2009

Descripción	FREI	ARRATE	MEO	PIÑERA	(%)	Total (\$MM)
Arriendo de sedes y muebles	74,5%	0,6%	16,5%	8,4%	100	866,3
Desplazamientos y transportes contratados	41,5%	6,6%	12,0%	40,0%	100	287,0
Encuestas electorales o sociales				100,0%	100	15,4
Exceso de aporte anónimo				100,0%	100	0,9
Gastos menores	10,9%	1,2%	13,6%	74,4%	100	644,4

Continuación de Cuadro N°15

Intereses por préstamo	49,6%		19,5%	30,9%	100	31,9
Patrocinios y/o donaciones			89,9%	10,1%	100	4,2
Propaganda	27,0%	0,6%	14,9%	57,6%	100	6753,9
Servicios prestados a la candidatura	37,6%	4,9%	18,0%	39,5%	100	1241,0
Trabajos voluntarios	47,2%	38,4%	4,1%	10,3%	100	96,8
Usufructo	100%				100	3,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

El mayor gasto electoral se realizó en propaganda, con un total de \$6.754 millones en la primera vuelta y \$1.689 en la segunda vuelta. El 57,6% de este gasto en primera vuelta y el 68,4% en segunda vuelta fue realizado por Piñera, mientras que el gasto de Arrate representó apenas un 0,6% del gasto total en propaganda. El segundo gasto en importancia son los servicios prestados a las candidaturas, con totales de \$1.241 millones y \$747 millones en la primera y segunda vuelta, respectivamente. Este gasto se concentró en un 40% y 38% en las candidaturas de Piñera y Frei, respectivamente, en la primera vuelta, y fuertemente en Frei, con un 75% del total en la segunda vuelta.

Cuadro N°16: Composición de gastos de la elección presidencial 2009 (segunda vuelta)

Descripción	FREI	PIÑERA	(%)	Total (\$MM)
Arriendo de sedes y muebles	60,9%	39,1%	100	130,10
Desplazamientos y transportes contratados	46,3%	53,7%	100	170,35
Encuestas electorales o sociales		100,0%	100	0,60
Gastos menores	17,9%	82,1%	100	204,03
Intereses por préstamo	73,3%	26,7%	100	8,08
Propaganda	31,6%	68,4%	100	1688,83
Servicios prestados a la candidatura	75,1%	24,9%	100	747,45
Trabajos voluntarios	100,0%		100%	7,50
Usufructo	100,0%		100%	1,55

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Tanto en la primera como en la segunda vuelta, el gasto en arriendo de sedes se concentra fuertemente en la candidatura de Frei, con un 74,5% y un 61% del total, respectivamente. Por otro lado, si bien el monto es bajo, la candidatura de Piñera fue la única que gastó en encuestas electorales.

Los cuadros N°17 y N°18 muestran, para la primera y segunda vuelta electoral, la composición de los gastos al interior de cada candidatura presidencial.

Cuadro N°17: Composición de gastos de la lección presidencial 2009

Descripción	FREI	ARRATE	MEO	PIÑERA
Arriendo de sedes y muebles	20,2%	2,9%	9,5%	1,4%
Desplazamientos y transportes contratados	3,7%	11,3%	2,3%	2,3%
Encuestas electorales o sociales				0,3%
Exceso de aporte anónimo				0,0%
Gastos menores	2,2%	4,6%	5,8%	9,4%
Intereses por préstamo	0,5%		0,4%	0,2%
Patrocinios y/o donaciones			0,3%	0,0%
Propaganda	57,1%	22,5%	66,7%	76,5%
Servicios prestados a la candidatura	14,6%	36,5%	14,8%	9,6%
Trabajos voluntarios	1,4%	22,2%	0,3%	0,2%
Usufructo	0,1%			
Total (%)	100%	100%	100%	100%
Total (\$MM)	3,188	167	1,508	5,083

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Tal como se puede ver en el Cuadro N°17, en la primera vuelta electoral todos los candidatos excepto Arrate concentraron fuertemente sus gastos de campaña en propaganda, en particular Enríquez-Ominami, que destinó dos tercios, y Piñera que destinó tres cuartos. Frei gastó una proporción mucho mayor al resto de los candidatos en el arriendo de sedes y muebles, mientras que Arrate tiene una fracción de gasto muy superior a los otros en servicios prestados a su candidatura y en trabajos voluntarios.

En la segunda vuelta (Cuadro N°18), más de 80% del gasto total de ambos candidatos se concentra en propaganda y servicios prestados a la candidatura. Sin embargo, esto ocurre en proporciones distintas. Piñera destina 70% de su gasto a propaganda, mientras que Frei lo hace en un 41%. Frei concentra el 43% de sus gastos en servicios prestados, mientras que Piñera lo hace solo en un 11%.

Cuadro N°18: Composición de gastos de la elección presidencial 2009 (segunda vuelta)

Descripción	FREI	PIÑERA
Arriendo de sedes y muebles	6,1%	3,1%
Desplazamientos y transportes contratados	6,0%	5,5%
Encuestas electorales o sociales		0,0%
Gastos menores	2,8%	10,1%
Intereses por préstamo	0,5%	0,1%
Propaganda	40,9%	69,8%
Servicios prestados a la candidatura	43,0%	11,2%
Trabajos voluntarios	0,6%	
Usufructo	0,1%	
Total (%)	100%	100%
Total (\$MM)	1,305	1,654

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Finalmente, es importante señalar que ninguno de los candidatos presidenciales sobrepasó el límite de gasto electoral establecido en la ley, ni en la primera ni en la segunda vuelta electoral. De los dos candidatos con gastos más altos, Piñera gastó el máximo permitido en primera vuelta y 98% del límite máximo en la segunda vuelta, mientras que Frei gastó un 77% del límite máximo en la segunda vuelta.

Elección senatorial de 2009

Los cuadros N°19 y N°20 muestran la composición de los ingresos electorales por partido político en las elecciones de senadores del año 2009, las cuales ocurrieron en nueve circunscripciones electorales de las diecinueve existentes.

La mayor parte de los aportes realizados a campañas electorales de senadores se efectuaron como aportes reservados, con un total de \$3.583 millones. En orden de magnitud, la segunda fuente de ingresos fueron los aportes públicos, por un total de \$692 millones, pero equivalen a un sexto de los aportes reservados. Los aportes anónimos, por otro lado, juegan un rol muy menor y fueron de apenas \$37 millones.

Cuadro N°19: Composición de ingresos de elecciones senatoriales de 2009

Descripción	IND	P.D.C.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.	Total (%)	Total (\$MM)
Aporte anónimo	0,8%	24,3%		5,7%	14,8%	0,0%	6,5%	45,1%	2,7%	100	37
Aporte propio	11,8%	63,6%		7,9%		1,5%	4,1%	10,5%		100	361
Aporte público	23,1%	22,3%		11,0%	2,3%	0,6%	17,9%	10,5%	12,2%	100	692
Aporte reservado	10,5%	16,6%		12,5%		1,7%	5,0%	15,2%	38,5%	100	3.583
Crédito financiero	16,2%			12,7%	16,9%	19,2%		35,0%		100	263
Reembolso fiscal	12,4%	22,8%	0,8%	13,1%	4,3%	2,9%	12,7%	16,2%	14,8%	100	849
Anticipo fiscal	100,0%									100	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro N°20: Composición de ingresos de elecciones senatoriales de 2009

Descripción	IND	P.D.C.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.
Aporte anónimo	0,0%	0,8%		0,3%	5,0%	0,0%	0,6%	1,8%	0,1%
Aporte propio	5,9%	19,4%		4,1%	0,1%	3,7%	3,5%	4,2%	0,1%
Aporte público	21,9%	13,1%	7,8%	10,9%	14,8%	3,6%	29,0%	8,1%	5,3%
Aporte reservado	51,5%	50,4%		64,1%	5,5%	41,1%	41,7%	60,4%	86,6%
Crédito financiero	5,9%			4,8%	41,2%	34,8%		10,2%	
Reembolso fiscal	14,5%	16,4%	92,2%	15,9%	33,4%	16,8%	25,3%	15,3%	7,9%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (\$MM)	728	1,181	8	699	108	145	426	901	1,591

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Del total de ingresos por aportes reservados, la gran mayoría fue recibida por los candidatos a senador de la UDI, representando un 38,5% del total y más del doble de los candidatos de los partidos que le siguen, el PDC con 16,6% y RN con 15,2%. El PRSD y el PH no recibieron aportes reservados.

Los aportes públicos, por otro lado, fueron recibidos en mayor proporción por los candidatos independientes (23,%) y del PDC (22,3%). Los aportes anónimos, si bien bajos en monto, favorecieron mayoritariamente a los candidatos de RN con un 45% del total.

Del total de aportes propios a sus respectivas campañas, el 64% del total corresponde a candidatos del PDC, mientras que los candidatos a senador de la UDI, el PRSD y el PH no hicieron contribuciones propias a sus campañas.

En el caso de los créditos financieros, no fueron utilizados como fuente de ingresos por ningún candidato a senador de los partidos PDC, PS y UDI. Del total de ingresos por créditos, la mayor parte corresponde a candidatos de RN con un 35%.

Si consideramos ahora la composición de los ingresos para el conjunto de candidatos a senador de cada partido (Cuadro N°20), en la mayoría de los casos la fuente principal de financiamiento corresponde a los aportes privados. Esto es particularmente cierto para la UDI, cuyos ingresos corresponden en un 86,6% a aportes reservados. Para el PPD y RN los aportes reservados representan algo más del 60% de sus ingresos totales, para los independientes y el PDC un poco más de la mitad y para el PRI y PS alrededor de 40%.

El efecto del reembolso por parte del Estado es muy disímil entre partidos. Para la UDI representa apenas 8% de sus ingresos totales mientras que para el PH corresponde a más de 90% de sus ingresos. Para el PRSD y el PS es relativamente significativo como fuente de ingresos, ya que representa un tercio y un cuarto del total, respectivamente. Es relevante mencionar, adicionalmente, que los candidatos del PRSD se financiaron en mayor medida con créditos financieros.

Los cuadros N°21 y N°22 muestran la composición de los gastos electorales del conjunto de candidatos de cada partido en las elecciones senatoriales.

Cuadro N°21: Composición de gastos de elecciones senatoriales de 2009

Descripción	IND	P.D.C.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.	Total (%)	Total (\$MM)
Arriendo de sedes y muebles	14,2%	11,6%		4,9%	0,5%	0,9%	11,9%	6,5%	49,5%	100	559
Desplazamientos y transportes contratados	16,6%	16,1%	0,3%	8,4%	0,6%	2,3%	9,8%	22,2%	23,4%	100	297
Encuestas electorales o sociales	10,7%	28,9%		0,1%				20,4%	39,8%	100	50
Exceso de aporte público								100,0%		100	2
Exceso de aporte reservado		10,0%							90,0%	100	69
Gastos menores	16,7%	10,8%		7,6%	0,9%	2,5%	7,0%	22,0%	32,5%	100	740
Intereses por préstamo	23,9%			12,4%	20,8%	7,2%		35,7%		100	7
Patrocinios y/o donaciones	1,7%	18,3%		3,6%		1,9%	0,9%	50,1%	23,6%	100	53
Propaganda	12,6%	24,1%	0,0%	14,8%	3,3%	3,6%	6,5%	12,5%	22,7%	100	2,669
Servicios prestados a la candidatura	6,7%	24,5%	0,5%	16,7%	0,8%	1,5%	7,0%	16,5%	25,8%	100	1,114
Trabajos voluntarios	27,9%	18,6%	0,3%	0,8%		0,7%	7,7%	36,1%	8,0%	100	190
Usufructo	12,0%	16,9%		12,8%			37,8%	20,5%		100	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro N°22: Composición gastos de elecciones senatoriales de 2009

Descripción	IND	P.D.C.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.
Arriendo de sedes y muebles	10,9%	5,5%		3,9%	2,4%	3,4%	15,6%	4,1%	17,4%
Desplazamientos y transportes contratados	6,8%	4,1%	13,0%	3,6%	1,7%	4,8%	6,8%	7,3%	4,4%
Encuestas electorales o sociales	0,7%	1,2%						1,1%	1,3%
Exceso de aporte público									
Exceso de aporte reservado		0,6%							3,9%
Gastos menores	17,0%	6,8%		8,0%	6,0%	13,0%	12,1%	18,1%	15,1%
Intereses por préstamo					1,3%	0,3%			
No definido									
Patrocinios y/o donaciones		0,8%				0,7%	0,1%	2,9%	0,8%
Propaganda	46,2%	54,4%	3,3%	56,6%	80,3%	65,5%	40,4%	37,1%	38,1%
Servicios prestados a la candidatura	10,2%	23,1%	75,9%	26,7%	8,3%	11,4%	18,3%	20,4%	18,1%
Trabajos voluntarios	7,3%	3,0%	7,8%			0,9%	3,4%	7,6%	1,0%
Usufructo	0,6%	0,5%		0,7%			3,2%	0,8%	
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (\$MM)	728	1,181	8	699	108	145	426	901	1,591

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Al igual que en el caso de la elección presidencial, los mayores gastos de campaña en las elecciones senatoriales corresponden a propaganda (\$2.669 millones) y servicios prestados a las candidaturas. (\$1.114 millones). Una fracción importante del gasto total en estos tipos de gasto se concentra en la UDI y el PDC, con alrededor de un cuarto cada uno, por lo que entre los dos partidos suman casi la mitad de los gastos totales en propaganda y servicios prestados.

El gasto en arriendo de sedes se concentra fuertemente en la UDI, con casi la mitad del total, y el gasto en encuestas se realizó en mucho mayor proporción por la UDI (39%) y el PDC (29%), que juntos representan casi el 70% del total gastado en encuestas. En el otro extremo, el PH no gastó en arriendo de sedes.

Si consideramos ahora los gastos al interior de cada partido (Cuadro N°22), podemos ver que la UDI fue el partido que más gastó (\$1.591 millones), seguido por la PDC (\$1.181 millones) con 25,7% menos y RN (\$901 millones), con 23,7% menos que el PDC y 43,3% menos que la UDI.

En la mayoría de los partidos, la mayor fracción de su gasto se concentra en propaganda y servicios prestados a las candidaturas, con rangos entre 37% y 57% del total. Las excepciones son, por un lado, el PRS y PRI, que destinaron respectivamente 80% y 65,5% de sus gastos a propaganda, y por el otro lado, el PH que gastó apenas el 3,3%. En el PH, la mayor parte de sus gastos corresponden a servicios prestados, que representaron un 76% del total.

Finalmente, es relevante señalar que dos candidatos a senador gastaron más que el límite permitido por la ley (11% sobre el límite el candidato que se excedió más), ambos de la UDI.

Elección de diputados de 2009

Los cuadros N°23 y N°24 presentan la composición de los ingresos electorales por partido político en las elecciones de diputados del año 2009.

Cuadro N°23: Composición de ingresos de elecciones de diputados de 2009

Descripción	C.P	IND	M.A.S	P.C.	P.D.C.	P.E.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.	Total (%)	Total (\$MM)
Aporte anónimo		9,3%	0,9%	12,2%	26,2%			13,4%	1,5%	2,5%	5,2%	15,8%	13,0%	100	493
Aporte propio		19,2%	1,7%		28,3%			11,2%	4,8%	3,4%	5,1%	19,7%	6,3%	100	1,080
Aporte público	1,1%	8,2%	1,5%	5,3%	15,3%		0,3%	15,7%	4,7%	1,4%	20,0%	10,0%	16,4%	100	2,490
Aporte reservado	0,6%	5,0%			9,9%			5,4%	1,1%	2,3%	1,7%	21,8%	52,1%	100	5,880
Crédito financiero		17,8%			4,0%			10,5%		6,6%		15,3%	45,8%	100	770
Reembolso fiscal		12,4%		3,0%	16,2%		1,5%	13,9%	5,9%	3,9%	10,9%	17,0%	14,5%	100	5
Anticipo fiscal		100%												100	3,564

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro N°24: Composición de ingresos de elecciones de diputados de 2009

Descripción	C.P	IND	M.A.S	P.C.	P.D.C.	P.E.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.
Aporte anónimo	0,5%	3,4%	5,7%	20,1%	6,4%			4,5%	1,6%	2,9%	2,4%	3,1%	1,4%
Aporte propio	3,5%	15,5%	24,2%	0,2%	15,2%	1,2%	2,5%	8,2%	11,3%	8,9%	5,1%	8,3%	1,5%
Aporte público	34,6%	15,2%	48,9%	43,8%	18,9%	39,5%	14,1%	26,6%	25,8%	8,5%	46,8%	9,8%	9,1%
Aporte reservado	48,7%	22,1%			29,1%			21,5%	14,6%	33,5%	9,1%	50,3%	68,4%
Crédito financiero		10,2%			1,5%			5,5%		12,4%		4,6%	7,9%
Reembolso fiscal	12,7%	33,0%	21,2%	36,0%	28,8%	59,3%	83,4%	33,6%	46,6%	33,7%	36,6%	23,8%	11,6%
Anticipo fiscal		0,4%											
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (\$MM)	77	1,336	76	301	2,009	4	62	1,472	453	411	1,066	2,548	4,473

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

En el caso de los candidatos a diputados, la mayor fuente de financiamiento provino de los aportes reservados, con un total de \$5.880 millones, seguido de los anticipos fiscales que totalizaron \$3.564 millones, y los aportes públicos por un total de \$2.490 millones. Del total de aportes reservados, más de la mitad fueron recibidos por candidatos de la UDI, 22% por candidatos RN y 10% por candidatos del PDC. Los aportes anónimos favorecieron en mayor medida al PDC, con 26,2% del total, seguido de RN con 16% y el PPD y la UDI con 13% cada uno. Los aportes públicos se concentran en el PS (20%), la UDI (16%) el PPD (15,7%) y el PDC (15,3%).

Los aportes propios de candidatos a sus campañas se concentraron en el PDC (28,3%), los independientes (19,2%) y RN (19,7%). Por su parte, los créditos financieros se concentraron principalmente en los candidatos de la UDI con casi un 46% del monto total. Los independientes fueron los únicos que pidieron anticipo fiscal.

Al considerar los ingresos totales por partido (Cuadro N°24), se observa que la UDI es el partido que mayores ingresos tuvo (\$4.473 millones), 75,5% y 122,6% mayores que RN y el PDC, que son los partidos que le siguen en monto de ingresos totales. Los aportes reservados son la principal fuente de financiamiento para la UDI (68,4%), RN (50%), CP (48,7%) y el PDC (29,1%); mientras que los aportes públicos lo fueron para el MAS (48,9%), el PS (46,8%) y el PC (43,8%). Los aportes anónimos fueron relevantes en términos de ingresos solo para el PC, representando el 20% de sus ingresos totales. Los aportes propios fueron significativos como fracción del total de ingresos en el caso del MAS (24,2%), los independientes (15,5%) y el PDC (15,2%).

El financiamiento del Estado juega un rol significativo para la mayoría de los partidos, pero con una gran varianza entre ellos. Por un lado, representa 83,4% y 59,3 de los ingresos del PH y PE, respectivamente. Por otro, equivale respectivamente al 11,6% y 12,7% de los ingresos de la UDI y del CP. Para el resto de los partidos corresponde a entre 21% y 46% de sus ingresos.

Los cuadros N°25 y N°26 muestran la composición de los gastos en campaña del conjunto de candidatos a diputado de cada partido político, incluyendo los independientes.

Cuadro N°25: Composición de gastos de elecciones de diputados de 2009

Descripción	C.P	IND	M.A.S	P.C.	P.D.C.	P.E.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.	Total (%)	Total (\$MM)
Arriendo de sedes y muebles		5,7%		1,1%	8,7%			8,2%	1,4%	1,2%	2,7%	25,6%	44,7%	100	1,388
Desplazamientos y transportes contratados		9,3%		3,6%	14,1%		0,7%	7,3%	1,5%	4,3%	8,0%	16,5%	34,0%	100	872
Encuestas electorales o sociales		7,7%			35,3%			8,6%	2,4%	0,6%	9,1%	15,0%	21,2%	100	177
Exceso de aporte público													100,0%	100	4
Exceso de aporte reservado												25,9%	74,1%	100	97
Gastos menores	0,6%	9,6%	1,1%	1,2%	9,3%	0,0%		8,7%	3,9%	3,4%	4,6%	15,4%	42,0%	100	1,810
Intereses por préstamo					15,2%	0,0%				6,9%		25,9%	52,0%	100	12
No definido					80,7%	0,0%						16,5%	2,5%	100	38
Patrocinios y/o donaciones	0,8%				20,5%	0,0%			4,9%		1,0%	25,1%	47,0%	100	156
Propaganda		10,6%		1,5%	16,9%	0,0%	0,4%	13,1%	3,9%	3,3%	8,6%	14,8%	26,1%	100	6,089
Servicios prestados a la candidatura	1,0%	8,4%		1,0%	12,7%	0,1%	0,8%	9,2%	2,3%	2,7%	8,3%	26,1%	27,2%	100	2,829
Trabajos voluntarios		13,6%	2,1%	16,0%	10,4%		1,3%	5,5%	4,4%	1,2%	8,7%	3,4%	33,3%	100	653
Usufructo		7,6%	1,0%	6,6%	8,7%			16,5%	3,9%	6,3%	28,5%	5,9%	14,9%	100	147

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro N°26: Composición de gastos de elecciones de diputados de 2009

Descripción	C.P	IND	M.A.S	P.C.	P.D.C.	P.E.	P.H.	P.P.D.	P.R.S.D	P.R.I.	P.S.	R.N.	U.D.I.
Arriendo de sedes y muebles	7,4%	5,9%	4,7%	5,1%	6,0%			7,7%	4,4%	4,0%	3,5%	14,0%	13,9%
Desplazamientos y transportes contratados	3,7%	6,1%	4,7%	10,4%	6,1%		9,3%	4,3%	3,0%	9,2%	6,5%	5,6%	6,6%
Encuestas electorales o sociales		1,0%			3,1%			1,0%	0,9%	0,3%	1,5%	1,0%	0,8%
Exceso de aporte público													0,1%
Exceso de aporte reservado												1,0%	1,6%
Gastos menores	13,1%	13,0%	25,6%	7,5%	8,4%	20,2%	2,3%	10,7%	15,8%	15,2%	7,9%	10,9%	17,0%
Intereses por préstamo					0,1%					0,2%		0,1%	0,1%
No definido			0,0%		1,5%					0,0%		0,2%	0,0%
Patrocinios y/o donaciones	1,7%		0,7%		1,6%				1,7%	0,1%	0,1%	1,5%	1,6%
Propaganda	37,7%	48,4%	33,6%	30,0%	51,2%	26,8%	36,2%	54,0%	52,3%	48,4%	49,2%	35,3%	35,6%
Servicios prestados a la candidatura	36,4%	17,7%	10,2%	9,0%	17,9%	53,0%	38,1%	17,6%	14,4%	18,4%	22,0%	29,0%	17,2%
Trabajos voluntarios		6,7%	18,5%	34,8%	3,4%		13,7%	2,4%	6,3%	2,0%	5,3%	0,9%	4,9%
Usufructo		0,8%	2,0%	3,2%	0,6%			1,6%	1,2%	2,2%	3,9%	0,3%	0,5%
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (\$MM)	77	1,336	76	301	2,009	4	62	1,472	453	411	1,066	2,548	4,473

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

En las campañas electorales de diputados, al igual que en el caso de las elecciones presidenciales y senatoriales, el mayor gasto corresponde a propaganda con un total de \$6.089 millones, más del doble del gasto correspondiente a servicios prestados a las candidaturas (\$2.829 millones), que es el segundo tipo de gasto en orden de magnitud.

Un 26% del gasto total en propaganda fue realizado por los candidatos UDI, un 17% por el PDC, un 14,8% por RN y un 13,1% por el PPD. Los servicios prestados a las candidaturas se concentran en la UDI (27,2%) y RN (26,1%), que juntos suman más del 50% del total. Del total de los gastos en arriendo de sedes, casi la mitad corresponde a la UDI y un cuarto a RN. La UDI concentra también 40% del total de gastos menores de las campañas y 52% de los intereses pagados por préstamos. Un aspecto relevante a considerar es que del total de gastos no definidos, si bien muy pequeño en monto, 80% corresponde a gastos del PDC.

Al considerar los gastos totales por partido, los datos muestran en forma consistente con los ingresos recibidos que la UDI fue el partido que más gastó (\$4.473 millones) y en un monto muy superior a RN y el PDC, que son los partidos que le siguen en gasto.

En general, entre un cuarto y la mitad de los gastos de cada partido se destinaron a propaganda, siendo el gasto principal de la mayoría. Los servicios prestados a la candidatura corresponden a un gasto relevante, especialmente para el PE (53%), y en una medida menor también para el PH (38,1%), CP (36,4%) y RN (29%). El arriendo de sedes representa una fracción mayor de los gastos para la UDI y RN, en torno al 14%, respecto al resto de los partidos. El gasto correspondiente a trabajos voluntarios es importante para el PC (34,8%) y en algún grado para el MAS (18,5%) y el PH (13,7%), pero poco significativo para el resto de los partidos.

Por último, es importante mencionar que seis candidatos a diputados se excedieron del límite legal de gasto (en 9% el que más sobrepasó el límite), tres de ellos de la UDI.

4. Evidencia empírica para Chile del impacto del gasto en el resultado de la elección

Con el objeto de analizar el efecto que tiene el gasto en campañas electorales en el resultado de las elecciones parlamentarias en Chile, se estimó un modelo econométrico lineal que permite capturar el efecto que tiene el gasto de los candidatos incumbentes y los candidatos desafiantes en la fracción de votos obtenidos. Para estos efectos, se construyó una base de datos que identifica para cada candidato información que en Chile se reporta en forma separada: los resultados electorales y los ingresos y gastos de campaña. Los resultados electorales son entregados por el gobierno (www.elecciones.gov.cl) y el Tribunal Ca-

lificador de Elecciones (www.tricel.cl). La información sobre ingresos y gastos electorales es entregada por el Servicio Electoral (www.servel.cl). Las dos bases de datos se fusionaron identificando a cada candidato (por nombre completo, distrito o circunscripción y partido político) para las elecciones parlamentarias de 2005 y 2009. En el caso de los candidatos a senador fue posible hacer calzar completamente ambas fuentes de datos. En el caso de los candidatos a diputados existe un candidato que tiene registro de ingresos y gastos en el Servicio Electoral, pero que no tiene resultado electoral en el Tribunal Calificador de Elecciones, por lo que se pierde una observación en la base de datos final⁸. Por último, se agregó a la base de datos información respecto al número de períodos que cada candidato incumbente lleva en el cargo de diputado o senador, de tal forma de poder controlar en el análisis empírico por el tiempo de incumbencia de cada candidato.

La base final utilizada tiene datos para las elecciones ocurridas en los 60 distritos para diputados en dos períodos (2005 y 2009) y las 19 circunscripciones para senadores en un período (2005 para las regiones pares y 2009 para las impares). En estas elecciones se presentaron a la reelección 179 diputados (90 en 2005 y 89 en 2009) y 26 senadores (14 en 2005 y 12 en 2009), todos los cuales son considerados candidatos incumbentes en el análisis empírico.

El Cuadro N^o27 muestra un resumen estadístico de los datos utilizados. La variable $\log(\% \text{ votos})$ es el logaritmo del porcentaje de votos obtenidos por cada candidato incumbente y corresponde a la variable dependiente utilizada en las estimaciones econométricas⁹. La votación promedio de los candidatos que se presentaron a la reelección es de 30%: el máximo es un candidato con 54% y el mínimo uno con 1%. Las dos variables explicativas más relevantes son $\log(\text{Gincumbente})$, que es el logaritmo del gasto en campaña del candidato incumbente, y $\log(\text{Gdesafiante})$, que es el logaritmo del gasto en campaña del principal candidato desafiante. Tal como se puede ver en el cuadro, es interesante notar que el gasto promedio de los candidatos incumbentes es casi igual al de los candidatos desafiantes. Los incumbentes gastaron en promedio \$72,6 millones (el mínimo fue \$400 mil y el máximo de \$674 millones) y los desafiantes \$68,1 millones (mínimo de \$9 millones y máximo de \$402 millones).

⁸ La observación corresponde al candidato Francisco Solano Gutiérrez.

⁹ Hay varias razones estadísticas para usar el logaritmo del porcentaje de votos de cada candidato incumbente como variable independiente en vez de usar simplemente el porcentaje de votos obtenidos. La primera, es que el porcentaje de votos tiene un rango entre 0 y 100, por lo que no se distribuye de acuerdo a una distribución normal, mientras que el logaritmo tiene una distribución lognormal que es consistente con los supuestos del modelo de regresión lineal. La segunda, es que un test de especificación de Hausman rechaza la especificación lineal respecto a la log-lineal.

Cuadro N°27: Resumen estadístico de los datos utilizados

Variable	Obs.	Media	Desv. Std.	Min.	Max.
log(%votos)	205	-1,29	0,44	-4,87	-0,608
log(Gincumbente)	205	18,1	0,74	12,9	20,33
log(ingreso1)	205	16,62	1,2	10,49	17,84
log(ingreso2)	205	16,78	1,2	10,49	18,45
log(Gdesafiante)	205	18,0	0,58	16,01	19,81
P.Presidente	205	0,201	0,402	0	1
P.Coalición	205	0,503	0,501	0	1
Períodos	205	2,05	1,153	1	5
Año 2009	205	0,497	0,501	0	1

El resto de las variables explicativas que controlan por otros efectos observados importantes en el resultado de la elección en cada distrito son: P.Presidente, que es una *dummy* igual a 1 si el candidato es del mismo partido que el Presidente de la República en ejercicio en el momento de la elección; P.Coalición, que es una variable *dummy* igual a 1 si el candidato pertenece a un partido de la coalición gobernante y que en la práctica, dado el período de los datos utilizados, corresponde a pertenecer a la Concertación; Períodos, que corresponde al número de períodos que lleva en el mismo cargo parlamentario al que postula el candidato incumbente, lo que permite capturar el efecto que tiene el tiempo de incumbencia (como se observa en el cuadro hay diputados que llevan hasta cinco períodos en el cargo); y Año 2009, que es simplemente una *dummy* igual a 1 para el año 2009, la cual permite capturar efectos no observados que hayan afectado de igual forma a todos los distritos en las elecciones del año 2009.

Una de las preocupaciones en la literatura es que el gasto del candidato incumbente puede ser endógeno en una ecuación que intenta explicar la votación del incumbente, en cuyo caso los estimadores serían inconsistentes. La razón de dicha potencial de endogenidad es que los donantes estén dispuestos a dar más dinero a los candidatos que tienen una mayor probabilidad de ser elegidos, en cuyo caso la causalidad sería la opuesta: candidatos que sacan más votos son más exitosos en recibir donaciones. Una alternativa para solucionar la potencial endogeneidad y la resultante inconsistencia de los estimadores es utilizar variables instrumentales. En las estimaciones realizadas se consideran dos variables instrumentales: log(ingreso1), que es el logaritmo del financiamiento propio de cada candidato más el financiamiento público que recibió, y log(ingreso2), que es el financiamiento propio de cada candidato para la campaña.

Con estos datos para las elecciones 2005-2006 y 2009-2010 se estima la siguiente ecuación¹⁰:

$$\log \%votos_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log(Ginc)_{it} + \beta_2 \log(Gdes)_{it} + \beta_3 P.Presidente_{it} + \beta_4 P-Coalición_{it} + \beta_5 Períodos_{it} + \beta_6 Año2009_t + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

El Cuadro N°28 presenta el resultado de las estimaciones para las elecciones de diputados y senadores. El modelo (1) estima la ecuación anterior usando una estimación de panel con efectos aleatorios, lo cual asume que la variable $\log(Gincumbente)$ es exógena en la regresión una vez que se controla por la heterogeneidad no observada α_i . El modelo (2) es menos restrictivo en los supuestos de identificación y asume que la variable $\log(Gincumbente)$ es endógena incluso después de controlar por la heterogeneidad no observada, por lo cual se utiliza la variable $\log(ingreso1)$ como variable instrumental para $\log(Gincumbente)$. Finalmente, el modelo (3) utiliza en cambio $\log(ingreso2)$ como variable instrumental¹¹. En las estimaciones de los modelos (2) y (3), los errores estándares se estiman utilizando *bootstrap* con mil repeticiones. Es importante destacar que en todos los modelos, al usar una estimación de panel, se controla por todas las variables no observadas que son propias de cada distrito y que no varían en el tiempo.

¹⁰ Como ejercicio de robustez se consideraron también especificaciones lineales y log-lineales. Los resultados no variaron significativamente y la especificación que se presenta es la que explica una mayor fracción de la varianza en los datos. Adicionalmente se consideró una variable *dummy* igual a 1 si el candidato era senador y 0 si era diputado, para controlar por tipo de elección, pero nunca fue significativa y el resto de los coeficientes no varió en forma relevante al incluirla.

¹¹ Tanto en el modelo (2) como en el (3), la variable instrumental es altamente significativa en la regresión de primera etapa. Un test de Hausman entre los modelos (1) y (2) y entre los modelos (1) y (3) rechaza la exogeneidad de la variable $\log(Gincumbente)$.

Cuadro N°28: Resultados de las estimaciones

	(1)	(2)	(3)
log(Gincumbente)	0,438	0,744	1,017
	(0,04)	(0,25)	(0,40)
log(Gdesafiante)	-0,207	-0,246	-0,282
	(0,04)	(0,06)	(0,08)
P.Presidente	0,167	0,191	0,213
	(0,07)	(0,08)	(0,11)
Coalición	0,25	0,311	0,365
	(0,06)	(0,08)	(0,11)
Períodos	0,028	0,004	-0,018
	(0,02)	(0,03)	(0,04)
Año 2009	0,002	-0,058	-0,011
	(0,05)	(0,08)	(0,11)
Constante	-0,978	-5,66	-9,82
	(0,99)	(3,93)	(0,6,26)
R2	0,473	0,531	0,534
F	22,44	26,04	27,32
N	205	205	205

Los resultados de los tres modelos muestran sistemáticamente que el gasto electoral afecta la fracción de votos que obtiene el candidato incumbente. Tal como se esperaría, el efecto del gasto del candidato incumbente es positivo y el del gasto electoral del principal desafiante es negativo. Ambos efectos son estadísticamente significativos en los tres modelos y lo más relevante es que el efecto del gasto del incumbente es mucho mayor que el del gasto del desafiante.

Tal como ocurre en la literatura empírica para Estados Unidos, la magnitud del efecto que tiene el gasto del incumbente aumenta en forma importante al utilizar variables instrumentales. Sin embargo, para el caso de Chile la magnitud del impacto es mucho mayor, y un aumento de un 1% en el gasto electoral del incumbente aumenta su votación entre 0,7% y 1%. Si consideramos este resultado en el promedio de la muestra para tener una idea de las magnitudes involucradas, un aumento de \$726 mil en el gasto del incumbente incrementaría su votación esperada de 30% a 30,3%, siendo todo lo demás constante.

El gasto electoral del principal candidato desafiante logra reducir la fracción de votos que obtiene el incumbente en la elección, pero su impacto es mucho menor. En promedio, un aumento del 1% en el gasto del desafiante reduce la votación del incumbente entre 0,2% y 0,28%. Nuevamente, para tener una idea

de magnitud, este resultado implica que un aumento de \$680 mil en el gasto del desafiante reduce la votación esperada del incumbente de 30% a 29,9%.

Esta asimetría existente entre el impacto del gasto en campaña del incumbente y el del principal desafiante es relevante para el diseño de políticas públicas respecto a financiamiento electoral. Si existe una ventaja del incumbente en las elecciones parlamentarias en Chile, y un objetivo de política es que las elecciones sean más competitivas, colocar límites al gasto de campaña y entregar financiamiento público a los candidatos es un diseño correcto, ya que eso reduce las asimetrías en el financiamiento entre incumbentes y desafiantes. Sin embargo, a pesar de este diseño en Chile el gasto del incumbente sigue teniendo mayor impacto que el de los desafiantes. Una alternativa a explorar es limitar aún más el gasto en campaña, dado que los límites legales actuales parecen ser no muy restrictivos (o se sobrepasan ilegalmente), o entregarle al Servicio Electoral las herramientas suficientes para hacer una fiscalización efectiva de los límites al gasto electoral. La otra posibilidad, especialmente si no es posible fiscalizar en forma efectiva que no se sobrepase el gasto máximo permitido en campaña, es simplemente poner límites al número de reelecciones.

Es importante destacar también en los resultados el efecto que tiene para un candidato incumbente pertenecer al mismo partido del presidente o a uno de la coalición gobernante. Ambos efectos son positivos y significativos en los tres modelos estimados. La pertenencia al partido del presidente otorga una ventaja promedio de entre 0,17% y 0,21% en la fracción de votos obtenidos, mientras que la pertenencia a un partido de la coalición gobernante entrega una ventaja mucho mayor, entre 0,25% y 0,37%.

Finalmente, el período de incumbencia de un parlamentario no tiene efectos importantes. La diferencia relevante ocurre entre el candidato incumbente y el desafiante, independiente del tiempo que lleve el incumbente ejerciendo como parlamentario.

Los resultados que se presentan en el Cuadro N°25 son robustos a distintas especificaciones (lineal y log-lineal) y también a la presencia de no linealidades en los efectos. En particular, se testeó la presencia de efectos no lineales en el gasto de campaña tanto del incumbente como del desafiante, y resultaron no significativos.

Conclusiones

Las reformas concernientes al financiamiento electoral implementadas en Chile a partir de 2003 han permitido que por primera vez exista algún grado de información respecto a las donaciones privadas a campañas políticas y al gasto de los candidatos y partidos. Si bien no sabemos qué magnitud del financiamiento de campañas se sigue realizando por vías informales, al menos es posible analizar el comportamiento del financiamiento formal a la política.

El análisis descriptivo realizado en este trabajo para las campañas electorales de 2009-2010 muestra un aumento importante en el número de candidatos que recibieron donaciones y levemente en los montos donados promedio, lo que podría implicar una potencial tendencia hacia un mayor grado de formalización del financiamiento electoral respecto de las elecciones de 2005-2006, que fueron las primeras efectuadas con mecanismos formales de financiamiento. Es importante considerar, sin embargo, que un poco más de la mitad de los candidatos a parlamentario no recibieron donaciones privadas. Es posible que dichos candidatos hayan financiado sus campañas solo con aportes fiscales más aportes propios, pero es aún más probable que hayan recibido donaciones ilegales y no conocemos su magnitud.

En el total de donaciones privadas efectuadas para las elecciones 2009-2010, la UDI y el PPD son los que mayor número de donaciones recibieron. Sin embargo, al considerar la magnitud total de las donaciones, la UDI supera fuertemente a todo el resto de los partidos. En particular, en las donaciones reservadas para campañas parlamentarias, en las que la mayoría de los donantes son personas jurídicas, la UDI recibe más del doble de recursos que RN y cuatro veces más que el PDC, que son los partidos que le siguen en magnitud de aportes recibidos.

Si bien el financiamiento privado equivale a 3,5 veces el financiamiento fiscal, el aporte que entrega el Estado juega un rol relevante en el financiamiento de las campañas electorales. En promedio equivale al 18% de los ingresos, pero en los partidos más pequeños corresponde a más de la mitad de sus ingresos y en los partidos más grandes entre un 20% y 30%.

Desde el punto de vista del impacto que tiene el gasto en campañas en los resultados electorales en Chile, la evidencia presentada en este trabajo muestra que el gasto sí tiene un efecto en la fracción de votos que obtiene un candidato. La magnitud es mayor a la que se aprecia en Estados Unidos, y existe una asimetría importante entre el gasto de un candidato incumbente y uno desafiante, el cual favorece al incumbente. En ese sentido, si uno de los objetivos de política pública es hacer las elecciones más competitivas, el diseño de limitar el gasto en campaña y entregar financiamiento estatal a los candidatos es correcto, ya que reduce la brecha favorable a los candidatos incumbentes.

La evidencia para Chile, sin embargo, es que a pesar del diseño correcto los incumbentes tienen una ventaja electoral importante. Una alternativa de política a considerar con el objeto de generar elecciones más competitivas es simplemente limitar el número de reelecciones. En forma complementaria, si bien escapa al objetivo de este trabajo, sería necesario analizar el efecto que tiene el sistema electoral binominal en generar ventajas a los incumbentes y reducir el grado de competencia en las elecciones parlamentarias.

Finalmente, es importante mencionar que una forma adicional al financiamiento de campañas que tienen los grupos de interés para influir en políticas

públicas o legislación que los beneficie es el *lobby*. No hay estimaciones del gasto en *lobby* en Chile, pero dada la evidencia empírica existente para Estados Unidos, tener una buena ley que regule y transparente el *lobby* es un mecanismo relevante y complementario a las leyes que transparentaron en algún grado el financiamiento electoral.

Referencias bibliográficas

- Abramowitz, Alan (1988). "Explaining Senate Elections Outcomes". *American Political Science Review* 82(2): 385-403.
- Ansolabehere, Stephen, John De Figueiredo y James M. Snyder (2003). "Why is There So Little Money in U.S. Politics". *Journal of Economics Perspectives* 17(1): 105-130.
- Ashworth, Scott (2006). "Campaign Finance and Voter Welfare with Entrenched Incumbents". *American Political Science Review* 100(1): 55-68.
- Austen-Smith, David (1987). "Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting". *Public Choice* 54(2): 123-139.
- Chamon, Marcos y Ethan Kaplan (2007). "The Iceberg Theory of Campaign Contributions: Political Threats and Interest Group Behavior". Stockholm University Working Paper, pp. 1-51. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sel3/papers.cfm?abstractid=978508>.
- Chappel, Henry W (1982). "Campaign Contributions and Congressional Voting: A Simultaneous Probit-Tobit Model". *Review of Economics and Statistics* 64(1): 77-83.
- Coate, Stephen (2004a). "Pareto-Improving Campaign Finance Policy". *American Economic Review* 94(3): 628-655.
- _____ (2004b). "Political Competition with Campaign Contributions and Informative Advertising". *Journal of the European Economic Association* 2(5): 772-804.
- De Figueiredo, Rui J. y Geoff A. Edwards (2007). "Does Private Money Buy Public Policy? Campaign Contributions and Regulatory Outcomes in Telecommunications". *Journal of Economics and Management Strategy* 16(3): 547-576.
- Fremdreis, John P. y Richard W. Waterman (1985). "PAC Contributions and Legislative Behavior: Senate Voting on Trucking Deregulation". *Social Science Quarterly* 66: 401-412.
- Gerber, Alan (1998). "Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables". *American Political Science Review* 92(2): 401-411.
- Grier, Kevin B. (1989). "Campaign Spending and Senate Elections, 1974-84". *Public Choice* 63(3): 201-19.
- Grier, Kevin y Michael Munger (1991). "Committee Assignments, Constituents Preferences, and Campaign Contributions to House Incumbents". *Economic Inquiry* 29: 24-43.
- Grier, Kevin, Michael Munger y Brian Roberts (1994). "The Determinants of

- Industry Political Activity". *American Political Science Review* 88(4): 911-926.
- Green, Donald P. y Jonathan S. Krasno (1988). "Salvation for the Spendthrift Incumbent: Re-estimating the Effects of Campaign Spending in House Elections". *American Journal of Political Science* 32(4): 884-907.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1996). "Electoral Competition and Special Interest Politics". *Review of Economic Studies* 63(2): 265-286.
- Hall, Richard L. y Frank W. Wayman (1990). "Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees". *American Political Science Review* 84(3): 797-820.
- Jacobson, Gary (1990). "The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments". *American Journal of Political Science* 34(2): 334-62.
- _____ (1987). "Enough is Too Much: Money and Competition in House Elections". En K.L. Schlozman (ed.), *Elections in America*. Boston: Allen and Unwin, pp. 173-195.
- _____ (1985). "Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections 1972-1982". *Public Choice* 47(1): 7-62.
- Jacobson, Gary, Randall Kroszner y Thomas Stratmann (1998). "Interest Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services Political Action Committees". *American Economic Review* 88: 1163-1187.
- Kau, James B. y Paul H. Rubin (1982). *Congressmen, Constituents and Contributors: Determinants of Roll Call Voting in the House of Representatives*. Boston: Nijhoff.
- Kroszner, Randall y Thomas Stratmann (2000). "Does Political Ambiguity Pay? Corporate Campaign Contributions and the Rewards to Legislators Reputation". NBER Working Paper N° 7475. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w7475.pdf?newwindow=1>.
- _____ (1998). "Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services Political Action Committees". *American Economic Review* 88(5): 1163-87, December. American Economic Association.
- Levitt, Steven (1995). "Policy Watch: Congressional Campaign Finance Reform". *Journal of Economic Perspectives* 9(1): 183-193.
- _____ (1994a). "Congressional Campaign Finance Reform". *Journal of Economic Perspectives* 9(1): 183-193.
- _____ (1994b). "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Elections Outcomes in the U.S. House". En *Journal of Political Economy* 102(4): 777-798.

- Levitt, Steven y Catherine Wolfram (1994). "A Panel-Data Approach to Measuring the Incumbency Advantage in the U.S. House". Working Paper, Department of Economics, MIT.
- Magee, Christopher (2001). "Campaign Contributions, Policy Decisions and Election Outcomes: A Study of The effects of Campaign Finance Reform". Levy Institute Public Policy Brief No. 64.
- Makinson, Larry y Joshua Goldstein (1996). *Open Secrets: The Encyclopedia of Congressional Money and Politics*. Washington DC: Center for Responsive Politics.
- Milyo, Jeffrey (1998). "The Electoral Effects of Campaign Spending on House Elections: A Natural Experiment Approach". Discussion Paper 98-06. Department of Economics, Tufts University.
- Milyo, Jeffrey y Timothy Groseclose (1999). "The Electoral Effects of Incumbent Wealth". *Journal of Law and Economics* 42(2): 699-722.
- Milyo, Jeffrey, David Primo y Timothy Groseclose (2000). "Corporate PAC Campaign Contributions in Perspective". *Business and Politics* 2(1): 75-88.
- Morris, Dwight y Murielle Gamache (1994). *Handbook of Campaign Spending: Money in the 1992 Congressional Races*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Palda, Filip y Kristian Palda (1985). "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data". *Public Choice* 45(3): 313-331.
- Peña, Carlos. (2002) "El sonido del dinero. El gasto electoral y la libertad de expresión". *Estudios Públicos* 87: 131-174.
- _____ (2001). "Dinero y política. Sobre las formas de financiamiento Electoral". *Estudios Públicos* 84: 301-321.
- Poole, Keith y Thomas Romer (1985). "Patterns of PAC Contributions to the 1980 Campaign for the U.S. House of Representatives". *Public Choice* 47: 63-111.
- Potters, Jan y Randolph Sloof (1996). "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence". *European Journal of Political Economy* 12(3): 403-442.
- Potters, Jan, Randolph Sloof y Frans Van Winden (1997). "Campaign Expenditures, Contributions, and Direct Endorsements: The Strategic Use of Information and Money to Influence Voter Behavior". *European Journal of Political Economy* 13(1): 1-31.
- Prat, Andrea (2002a). "Campaign Spending with Office-Seeking Politicians, Rational Voters, and Multiple Lobbies". *Journal of Economic Theory* 103(1): 162-189.
- _____ (2002b). "Campaign Advertising and Voter Welfare". *Review of Economic Studies* 69(4): 997-1017.
- Romer, Thomas y James Snyder (1994). "An Empirical Investigation of the

- Dynamics of PAC Contributions”. *American Journal of Political Science* 38: 745-769, August.
- Rudolph, Thomas J. (1999). “Corporate and Labor PAC Contributions in House Elections: Measuring the Effects of Majority Party Status”. *Journal of Politics* 61(1): 195-206.
- Schneider, Friedrich y Jörg Naumann (1982). “Interest Groups in Democracies – How Influential are they? An Empirical Examination for Switzerland”. En *Public Choice* 38: 281-303.
- Schultz, Christian (2007). “Strategic Campaigns and Redistributive Politics”. *Economic Journal* 117(522): 936-963.
- Snyder, James M. (1993). “The Market for Campaign Contributions: Evidence from the US Senate 1980-1986”. *Economics and Politics* 5(3): 219-240.
- _____ (1992). “Long-Term Investing in Politicians; or, Give Early Give Often”. *Journal of Law and Economics* 35: 15-43.
- _____ (1990). “Campaign Contributions as Investments: the U.S. House of Representatives 1980-1986”. *Journal of Political Economy* 98(6): 1198-1227.
- Stern, Philip M. (1992). *Still the Best Congress Money Can Buy*. Washington DC: Regnery Gateway.
- _____ (1991). *Best Congress Money Can Buy*. New York: Pantheon Books.
- Stratmann, Thomas (2002). “Can Special Interests Buy Congressional Votes? Evidence from Financial Services Legislation”. *Journal of Law and Economics* 45(2): 345-373, October.
- _____ (1998). “The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything?”. *Journal of Law and Economics* 41: 83-114.
- _____ (1995). “Campaign Contributions and Congressional Voting: Does the Timing of Contributions Matter?”. *Review of Economics and Statistics* 77(1): 127-136.
- _____ (1992). “Are Contributors Rational? Untangling Strategies of Political Action Committees”. *Journal of Political Economy* 100(3): 647-664.
- Stratmann, Thomas y Francisco J. Aparicio-Castillo (2006). “Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter?” *Public Choice* 127(2): 177-206.
- Tosini, Suzanne y Edward Tower (1987). “The Textile Bill of 1985: The Determinants of Congressional Voting Patterns”. *Public Choice* 54(1): 19-25.
- Valdés, Salvador (2007). “¿Por qué permitir la donación de personas jurídicas a la política?”. En *Institucionalidad Para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*. Seminario CEP - Expansiva “El Chile que viene”, 18 de enero de 2007, Santiago. Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_864_inicio.html
- Wittman, Donald (2005). “Candidate Quality, Pressure Group Endorsements, and the Nature of Political Advertising”. *European Journal of Political Economy* 23(2):360-378.

Apéndice

Cuadro A1: Financiamiento de elecciones senatoriales de 2009

CIRC.	Anón.	Propio	Púb.	Reser.	Crédito	Fiscal	Total (%Fil)	Total (\$MM)
1	0,0%	9,6%	14,6%	57,6%	0,0%	18,2%	100	431
3	0,4%	0,9%	24,1%	65,1%	0,0%	9,5%	100	491
5	0,6%	4,9%	14,6%	58,3%	4,2%	17,5%	100	1.069
6	1,3%	6,9%	3,9%	66,8%	0,0%	21,1%	100	1.091
10	0,0%	2,5%	6,7%	75,2%	0,0%	15,6%	100	695
11	1,2%	1,2%	10,4%	76,4%	0,0%	10,8%	100	518
14	0,8%	22,6%	19,6%	38,3%	9,0%	9,7%	100	567
15	0,3%	5,3%	12,9%	48,9%	25,5%	7,1%	100	657
18	0,5%	0,0%	6,0%	77,1%	0,0%	16,4%	100	268

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro A2: Financiamiento de elecciones de diputados de 2009

Region	Anón.	Propio	Púb.	Reser.	Crédito	Fiscal	Total (%Fil)	Total (\$MM)
I	10,4%	16,4%	19,6%	12,7%	0,0%	41,0%	100%	186
II	1,6%	0,4%	15,6%	53,8%	12,3%	16,3%	100%	410
III	3,6%	11,3%	24,3%	43,1%	0,0%	17,7%	100%	469
IV	4,2%	13,2%	16,2%	44,8%	4,1%	17,4%	100%	889
IX	4,4%	4,9%	24,7%	32,0%	4,1%	29,9%	100%	803
RM	3,4%	7,5%	14,4%	44,9%	5,2%	24,6%	100%	5.144
V	3,7%	10,0%	14,4%	42,1%	5,9%	23,9%	100%	1.672
VI	4,3%	3,0%	17,6%	44,3%	8,7%	22,1%	100%	800
VII	0,7%	9,6%	19,1%	35,2%	1,9%	33,6%	100%	813
VIII	3,3%	4,9%	20,6%	35,7%	5,1%	30,4%	100%	1.614
X	2,7%	3,0%	24,2%	35,3%	10,8%	23,9%	100%	619
XI	0,5%	3,0%	34,6%	44,2%	0,0%	17,8%	100%	147
XII	1,2%	8,3%	22,0%	23,9%	28,3%	16,3%	100%	179
XIV	6,5%	7,1%	15,6%	47,3%	0,0%	23,6%	100%	435
XV	0,7%	32,4%	17,3%	16,5%	0,0%	33,1%	100%	103

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro A3: Financiamiento de elecciones senatoriales de 2009

CIRC.	Aporte anónimo	Aporte propio	Aporte público	Aporte reservado	Crédito financiero	Fiscal: reembolso	Fiscal: anticipo
1	0,2%	11,5%	9,1%	6,9%	0,0%	9,2%	0,0%
3	6,0%	1,2%	17,1%	8,9%	0,0%	5,5%	0,0%
5	16,2%	14,5%	22,5%	17,4%	16,9%	21,7%	100,0%
6	38,3%	20,9%	6,2%	20,4%	0,0%	27,1%	0,0%
10	0,3%	4,9%	6,8%	14,6%	0,0%	12,7%	0,0%
11	17,0%	1,7%	7,8%	11,0%	0,0%	6,6%	0,0%
14	12,2%	35,6%	16,1%	6,1%	19,4%	6,5%	0,0%
15	5,9%	9,6%	12,3%	9,0%	63,7%	5,5%	0,0%
18	4,0%	0,0%	2,3%	5,8%	0,0%	5,2%	0,0%
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100
Total (\$MM)	37	361	692	3.583	263	849	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Cuadro A4: Financiamiento de elecciones de diputados de 2009

Region	Aporte anónimo	Aporte propio	Aporte público	Aporte reservado	Crédito financiero	Fiscal: reembolso	Fiscal: anticipo
I	3,9%	2,8%	1,5%	0,4%	0,0%	2,1%	0,0%
II	1,4%	0,2%	2,6%	3,8%	6,6%	1,9%	0,0%
III	3,5%	4,9%	4,6%	3,4%	0,0%	2,3%	0,6%
IV	7,6%	10,9%	5,8%	6,8%	4,7%	4,3%	8,2%
IX	7,1%	3,6%	8,0%	4,4%	4,3%	6,7%	9,9%
RM	35,2%	35,9%	29,7%	39,3%	34,7%	35,5%	49,7%
V	12,5%	15,4%	9,7%	12,0%	12,8%	11,2%	15,7%
VI	7,0%	2,2%	5,6%	6,0%	9,0%	5,0%	0,0%
VII	1,1%	7,2%	6,2%	4,9%	2,0%	7,7%	0,0%
VIII	10,9%	7,3%	13,3%	9,8%	10,6%	13,8%	6,6%
X	3,4%	1,7%	6,0%	3,7%	8,7%	4,1%	3,8%
XI	0,1%	0,4%	2,0%	1,1%	0,0%	0,7%	0,0%
XII	0,4%	1,4%	1,6%	0,7%	6,6%	0,8%	1,2%
XIV	5,7%	2,9%	2,7%	3,5%	0,0%	2,9%	0,0%
XV	0,1%	3,1%	0,7%	0,3%	0,0%	1,0%	4,4%
Total (%Col)	100	100	100	100	100	100	100
Total (\$MM)	493	1.080	2.490	5.880	770	3.564	5

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

1.5. Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política*

Salvador Valdés**

Introducción

El antiguo financiamiento de la política chilena por medio de prácticas corruptas y de extorsión fue transparentado a la opinión pública por los casos Coimas (2002, perseguido por el juez Carlos Aránguiz) y MOP-GATE (1998-2005, perseguido por la jueza Ana María Chevesich). No sorprende entonces que, frente a la pregunta en la encuesta CEP de diciembre de 2002, en cuanto a si en general los candidatos financian sus campañas políticas a través de prácticas *ilegales*, el 68% de los encuestados haya opinado que sí. En 2003, Chile dictó las primeras leyes que regularon el financiamiento de las campañas políticas, que fueron las N° 19.863, 19.884 y 19.885¹, seguidas por la Ley 19.963 en 2004.

Sin embargo, según la encuesta del CEP de diciembre de 2006, el porcentaje de encuestados que opinaban que, “en general, los candidatos financiaban sus campañas políticas a través de prácticas ilegales”, fue de 73%. Esa creencia se apoyaba en hechos, pues durante 2006 el Ministerio Público comprobó la desviación de fondos públicos desde los planes de empleo en la Quinta Región y en varias otras, y también las desviaciones de fondos públicos desde ChileDeportes hacia las campañas oficialistas de 2005, lo cual fue profusamente informado por los medios de comunicación.

La hipótesis de que el creciente alejamiento entre la ciudadanía y los partidos políticos puede explicarse por la percepción ciudadana de que la política tiene un componente ilegal, no puede ser descartada livianamente. El aumento de la percepción de ilegalidad entre 2002 y 2006 puede interpretarse como que, según perciben los encuestados, las leyes de 2003 no habrían sido efectivas. Este trabajo investiga la validez de esta hipótesis.

* Buena parte de este trabajo fue realizado cuando el autor era investigador del CEP. Agradezco al Servicio Electoral la entrega de datos excepcionalmente detallados sobre los aportes reservados por medio del Oficio Ord. N° 243 de 2007. También agradezco comentarios y conversaciones con Claudio Orrego, Harald Beyer, Domingo Valdés, Felipe del Solar y Rodrigo Harrison, en una primera etapa, y de Lucas Sierra, Joaquín Trujillo, Sylvia Eyzaguirre y Loreto Cox en una segunda etapa. Agradezco comentarios recibidos en el seminario CEP-Cieplan realizado el 14 de noviembre, de Harald Beyer, Eduardo Engel y otros participantes. Ninguno es responsable del contenido de este trabajo. La sección 1 de este trabajo también fue recogida en Valdés (2007).

** Doctor en Economía, MIT, Profesor titular de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En la actualidad es asesor senior en el Ministerio de Hacienda, entidad que no tiene responsabilidad alguna por lo expresado aquí.

¹ La Ley 19.863 es aquella que convirtió los sobresueldos pagados en billetes en sueldo legal. Según testimonios de dirigentes y parlamentarios oficialistas, los partidos de Gobierno también recibían aportes provenientes de fondos reservados, que no fueron legalizados en esa ley (fuente: edición dominical diario *El Mercurio*, noviembre de 2002, <http://www.sofofa.cl/mantenedor/resumen.asp?p=2&s=360&m=11&a=2002>).

Mientras tanto, la situación descrita llevó al gobierno de la Presidenta Bachelet a enviar, el 6 de diciembre de 2006, un proyecto de ley para “aumentar la calidad de la política”². Este proyecto propuso elevar el financiamiento estatal para los partidos en períodos fuera de campaña (aunque sin condicionarlo a contraprestaciones), reducir los límites a las donaciones de personas naturales y criminalizar todas las donaciones que hacen los ciudadanos por medio de personas jurídicas.

Uno de los argumentos aducidos para justificar esa eventual criminalización fue que ayudaría a reducir la desigualdad de oportunidades para candidatos y partidos, originada en diferencias en el acceso a donaciones que hacen algunos ciudadanos por medio de sus empresas. La sección 1 de este estudio ofrece datos de 2005 que demuestran que la desigualdad en los aportes legales vía empresas es mayor *al interior* de las coaliciones principales (Alianza y Concertación), que entre esas coaliciones. Se observa que estos aportes favorecieron al Partido Demócrata Cristiano en relación a la suma PS, PPD y PR, y favorecieron a la Unión Demócrata Independiente en relación a Renovación Nacional, por múltiples significativos. Por otra parte, la diferencia entre las dos coaliciones alcanzó en 2005 a solo 8,6% de la suma del gasto total rendido ante el Servicio Electoral y el valor económico del acceso gratuito a la franja de televisión. Ese 8,6% no puede haber sido determinante en el resultado de esas elecciones³. Luego, sólo habría desigualdad de oportunidades al interior de las coaliciones, y los perfeccionamientos deberían enfocarse allí, como propone este estudio.

La sección 1 también recuerda que la influencia del dinero puede ser secundaria en comparación con la de otros factores, como el apoyo a los candidatos oficialistas de parte de jefes regionales de servicios públicos que reorientan recursos del Estado en su favor, la presencia de alcaldes favorables en el distrito, la calidad relativa de los candidatos, el apoyo de personajes como actrices y deportistas y muchos otros que quedan en el amplio “residuo no explicado” de las regresiones que vinculan votos con gasto de campaña.

Del mismo modo, recuerda la importancia de respetar el derecho ciudadano a la libre expresión en política por medio de aportes desinteresados. La sección 1 critica que la legislación actual restringe sin justificación ese derecho cuando el aporte ocurre por medio de un sindicato u otra asociación sin fines de lucro. Este mismo argumento nos exige acotar las donaciones de quienes no son ciudadanos chilenos. Por ello, esa sección propone reducir el límite a las donaciones que ocurren por medio de sociedades de capital, en proporción a la parte del capital que sea propiedad de personas o entidades extranjeras.

² Boletín N° 4727-06, ingresado el 13 de diciembre de 2006 a la Cámara de Diputados. Ver www.bcn.cl

³ El motivo de tan baja incidencia es que los subsidios fiscales creados en 2003 y el valor de la franja de televisión creada en 1987 sumaron cerca de 50% del financiamiento legal de las campañas de 2005.

La sección 2 regresa al tema central, que es encontrar métodos efectivos para frenar los aportes corruptos y extorsionados. Cataloga las posibles regulaciones para frenar dichos intercambios en dos tipos principales: (i) divulgación obligatoria de la identidad del donante y del monto donado; y (ii) regulaciones que impiden a un beneficiario comprobar que es verdadera la cuantía que le comunica privadamente un aportante.

El supuesto tras la divulgación obligatoria es que elevaría el número de posibles denunciadores de intercambios corruptos o extorsionadores, y que ello aumentaría la frecuencia de detección de esos intercambios. La sección 2 critica que en sede judicial una mera plausibilidad no alcanza a ser prueba de que un intercambio es corrupto o extorsionador y por tanto no genera condenas. De hecho, es fácil defenderse aduciendo la causalidad inversa: el político declaró primero sus simpatías por la legislación o regulación cuestionada y que eso causó la donación del ciudadano atraído por ella. La absolución judicial por falta de pruebas puede proteger intercambios corruptos que eran corruptos, en cuyo caso, el paso por sede judicial tendría un efecto contrario al buscado.

La otra sede que “juzga” bajo divulgación obligada es la de los medios de comunicación masivos. La mayoría de los aportantes teme ser salpicado por acusaciones en los medios, por lo que la divulgación obligada tiende a intimidar la donación ciudadana. Sin embargo, la sección 2 argumenta que un donante experimentado puede cubrirse del daño medial intermediando su aporte vía el partido del candidato, cuando ese partido ofrece trazabilidad, pues ello permite ocultar a terceros el nexo entre donante y candidato. Además, argumenta que los aportantes corruptos o extorsionados acumulan más experiencia que los desinteresados, y que por tanto usan más asiduamente la protección que dan los partidos. Esto implica que la intimidación asociada a divulgación obligada podría frenar más la donación ciudadana por simpatía política, que la donación que se busca bloquear, pudiendo tener un efecto contrario al buscado.

El segundo tipo principal de regulaciones intenta impedir que un beneficiario compruebe que es verdadera la cifra que le comunica privadamente un aportante⁴. La consiguiente incertidumbre en la mente del beneficiario induciría a su vez dudas en la mente del donante corrupto o extorsionado respecto a si podrá cobrar el favor comprado o eximirse del daño que lo amenaza por medio de concretar la totalidad del aporte comunicado. En cambio, esa incertidumbre no preocupa al ciudadano que dona de modo desinteresado. Esta diferencia entre las reacciones a esta regulación revela la verdadera motivación de cada donante.

⁴ En Chile, los aportes sujetos a las regulaciones que siguen esta lógica fueron denominados “reservados”. El nombre es engañoso, pues está claro que siempre existirá comunicación privada entre donante y beneficiario. Lo importante es otra cosa: si el beneficiario puede comprobar que lo comunicado es verdadero.

La sección 2 da ejemplos de cómo la efectividad de las regulaciones de este tipo depende de los detalles operativos. Por ejemplo, la ley de 2003 admitía trazabilidad directa o por medio de los partidos y por tanto su propuesta era inefectiva. Luego documenta cómo el mecanismo de “fracción aleatoria”, introducido por otra ley en 2004, dificultó dicha trazabilidad. La efectividad que ese mecanismo logró en la campaña municipal de 2004 explicaría la reacción de los políticos que intentaron eliminarlo en 2005, aunque fallaron.

Hacia adelante, la pregunta empírica es sobre la capacidad de la regulación vigente de este tipo, para proteger a los aportes ciudadanos desinteresados de la infiltración por intercambios irregulares. La sección 3 muestra con datos y modelos que las dudas sobre esa capacidad se justifican en parte, pero también muestra que la regulación vigente logró importantes avances. En efecto, documenta que al menos el 50% del dinero de aportes ciudadanos sujetos a las regulaciones que siguen esta lógica dan razonable garantía de sanidad, pues cumplieron condiciones de suficiente multiplicidad de aportes para impedir al beneficiario inferir la identidad de cada donante. Ese éxito se concentró en las campañas presidenciales y en las donaciones a partidos. Sin embargo, la sección 3 también documenta que los aportes a muchas candidaturas a parlamentario no cumplieron esas condiciones de multiplicidad de aportes. Ello se explica además, en parte por la omisión de medidas sencillas de control, para las cuales el Servicio Electoral posee facultades.

Los sistemas de divulgación obligada no pueden exhibir ese avance, de 50%, pues no existe evidencia de que ellos hayan bloqueado los intercambios corruptos y extorsionados.

La sección 4 de este estudio propone medidas para elevar ese 50%, avanzando aún más en proteger los aportes ciudadanos desinteresados a la política de la infiltración por parte de aportes corruptos o extorsionados. El Apéndice contiene otras propuestas para perfeccionar otros aspectos relacionados de la ley de 2003. La sección 5 resume las propuestas para perseverar en el camino de 2003.

1. Algunos avances logrados por la ley chilena de 2003

Esta sección presenta hechos empíricos sobre algunos resultados de la ley chilena de 2003. Primero presenta cifras sobre la desigualdad financiera entre las campañas de distintos partidos en las elecciones de 2005. Luego exhibe los límites que se impusieron a las donaciones que realizan algunos ciudadanos por medio de una persona jurídica y se describen sus efectos. Por último, resume brevemente el debate normativo entre el argumento pro-igualdad y el pro-libertad de expresión política.

1.1. Hechos sobre la desigualdad de los aportes privados en Chile y su influencia

El Cuadro N°1 revela la incidencia que tuvieron los aportes privados a las campañas 2005-enero 2006, enfatizando los dos rubros en los que dominan ampliamente las donaciones que se originan en personas jurídicas, que se pretende prohibir.

Cuadro N°1: Financiamiento político de campañas 2005-enero 2006 (suma para campañas presidenciales, senatoriales, diputados y partidos)

Fuente de fondos	Monto (millones de \$)	Porcentaje de	
		Total “electoral”	Total fuentes legales
Reservadas	13.717	26,7%	14,3%
De carácter público	2.259	4,4%	2,4%
Total privados, en rubros en los que dominan las personas jurídicas	15.976	31,1%	16,7%
Anónimas	949	1,8%	1,0%
Créditos bancarios	9.551	18,6%	10,0%
Subsidio fiscal: anticipos	1.953	3,8%	2,0%
Subsidio fiscal: reembolsos	12.750	24,8%	13,3%
Franja de televisión (tasación)	10.287	20,0%	10,8%
Total “electoral” (privada + fiscal + TV)	51.465	100,0%	53,8%
Asign. parlam. 120 diputados 4 años	28.800		30,1%
Asign. parlam. 20 senadores 8 años	15.360		16,1%
Total fuentes legales	95.625		100,0%
Intervención electoral oficialista	No disponible		No disponible
<i>Planes de Empleo V Región</i>	<i>4.400</i>		<i>4,6%</i>
<i>Chiledeportes 2º sem. 2005</i>	<i>5.003</i>		<i>5,2%</i>
Privadas irregulares	No disponible		No disponible

Fuentes: Servicio Electoral, Fiscalía Ministerio Público V Región, Informe Espina-Monckeberg sobre Chiledeportes resumido en el diario *El Mercurio*, 14 de enero 2007, pág. D6. Tasación de la Franja de Televisión es US\$ 20 millones, según estudio citado en Valdés y Hinzpeter (2000), a tipo de cambio promedio de diciembre de 2005 (CLP 514,35 por USD). No hay información respecto a cómo cubren los candidatos perdedores sus créditos bancarios. En el caso de los candidatos ganadores, podrían usar parte de su asignación parlamentaria para ello (para ilustrar, si los ganadores debieran 2/3 del crédito bancario reportado, bastaría con 14,4% de la asignación parlamentaria de los ganadores para cubrir todos los créditos).

El Cuadro N°1 muestra que los aportes de personas jurídicas privadas fueron apenas de 31,1% del total “electoral”, que a su vez es igual a los gastos de campaña reconocidos en 2005. Si consideramos además las asignaciones parlamentarias a aquellos que podían reelegirse en 2005 (adicionales al sueldo), que también son aportes fiscales, entonces los aportes de personas jurídicas privadas fueran apenas el 16,7% del financiamiento político legal.

Por supuesto, esto no considera la intervención electoral oficialista, que sumó al menos otro 10%, según los datos citados en el Cuadro N°1, ni las donaciones privadas irregulares.

La baja incidencia del aporte de personas jurídicas privadas dentro del total diluye el impacto de cualquier desigualdad a su interior. Aunque todas las donaciones de personas jurídicas fueran recibidas por un solo partido o coalición, la desigualdad financiera global que ello provocaría sería secundaria, debido al peso dominante del aporte fiscal, el acceso a la franja de televisión y las asignaciones parlamentarias.

A continuación, el Cuadro N°2 desglosa según partidos a los beneficiarios de los aportes por la vía reservada, que sumaron \$13.717 millones en 2005-6. La agrupación de los aportes por partidos debe ajustarse al sistema electoral de cada tipo de cargo. En el sistema electoral mayoritario que rige la elección presidencial, lo relevante es la diferencia entre coaliciones. En los cargos parlamentarios, en los que rige un sistema electoral binominal y en los que en el grueso de los distritos cada coalición obtiene un solo escaño con alta probabilidad, lo que cuenta es la desigualdad de aportes *al interior de cada coalición*. Se observa que tiene menos relevancia el porcentaje de aportes que recibe cada partido dentro del gran total de todos los partidos, pues ninguno de estos sistemas electorales es proporcional.

Cuadro N°2: Desigualdad entre partidos en los aportes reservados (en los que dominan las personas jurídicas) en las campañas 2005-enero 2006 (millones de pesos para todos los candidatos del partido; veces; %)

Monto de aportes reservados (de personas jurídicas) recibidos por:	a diputado (\$ millones)	a senador (\$ millones)	a presidente (1ª y 2ª vuelta) (\$ millones)
Candidatos PDC	612	906	no aplica
Candidatos PS+PPD+PR	251	314	1.557
<i>Cuociente DC/(PS+PPD+PR)</i>	<i>2,44 veces</i>	<i>2,89 veces</i>	
Candidatos UDI	1.400	2.214	1.420
Candidatos RN	562	436	628
<i>Cuociente UDI/RN</i>	<i>2,49 veces</i>	<i>5,08 veces</i>	

Continuación de Cuadro N°2

Candidatos Concertación	863	1.220	1.557
Candidatos Alianza	1.962	2.825	2.048
<i>Cuociente Alianza /Concertación</i>	<i>2,27 veces</i>	<i>2,17 veces</i>	<i>1,32 veces</i>
Monto de aportes reservados directamente a partidos			
	(\$ millones)		
Partido PDC (no podía gastar en 2ª vuelta)	391		
Partidos PS+PPD+PR (PPD y PR no podían gastar en 2ª vuelta)	800		
<i>Cuociente PDC/(PS+PPD+PR)</i>	<i>0,49 veces</i>		
Partido UDI (no podía gastar en 2ª vuelta)	2.075		
Partido RN	514		
<i>Cuociente UDI/RN</i>	<i>4,04 veces</i>		
<i>Cuociente Alianza /Concertación</i>	<i>2,17 veces</i>		
Total candid. + partido PDC	1.909		
Total candid + partido PS+PPD+PR	2.922		
Total candidatos + partido UDI	7.109		
Total candidatos + partido RN	2.140		
<i>Cuociente Alianza /Concertación</i>	<i>1,91 veces</i>		
Diferencia a favor de la Alianza	\$4.418 millones = 8,6% del total electoral		

Nota: Suma excluye a los candidatos en pacto y subpacto con los respectivos partidos y coaliciones.

Fuente: Rendiciones ante el Servicio Electoral, disponibles en www.servel.cl y elaboración propia.

El Cuadro N°2 muestra que en la lucha electoral al interior de cada pacto, la desigualdad en aportes reservados favoreció a los candidatos de la DC y de la UDI, pues en conjunto todos sus candidatos recibieron 2,5 veces la suma que recibieron sus respectivos compañeros de pacto y a la vez rivales más estrechos. Es previsible que ambos partidos se opongan a prohibir las donaciones de personas jurídicas.

En la elección presidencial, la situación es distinta: los dos candidatos de la Alianza juntos recibieron aportes reservados por solo 1,32 veces lo que recibió la ganadora Michelle Bachelet por sí sola, sumando ambas vueltas. Si bien esta

diferencia de recursos puede haber influido, es claro que tal influencia fue secundaria, pues Michelle Bachelet ganó.

La diferencia entre el aporte reservado total recibido por la Alianza y el total recibido por la Concertación, en todas sus campañas, fue \$ 4.418 millones, que a su vez fue solo el 8,6% del total “electoral” y solo el 4,6% del total de fuentes legales, ambos reportados en el Cuadro N°1. Si bien esta diferencia de recursos ayudó a la Alianza, su influencia se ve secundaria en comparación con otros factores, como la presencia de un alcalde favorable en el distrito, los pactos de omisión, la calidad de los candidatos designados por cada coalición y el apoyo de personajes como actrices y deportistas.

En suma, en la campaña de 2005 la desigualdad entre beneficiarios de centroderecha y centroizquierda, asociada al aporte de personas jurídicas privadas, fue significativamente diluida por los aportes fiscales y públicos. Como su mayor relevancia fue al interior de cada pacto, es decir, en las campañas parlamentarias, los perfeccionamientos deberían enfocarse allí, como se propone más adelante.

1.2. Límites a los aportes de una persona

La doctrina comparada acepta la imposición de ciertos límites amplios a la donación de cada persona a la política como compatible con la libertad de expresión en política. Desde la ley de 2003, la suma de las donaciones de cada persona está sujeta a dos topes máximos:

a) cada persona natural y jurídica tiene prohibido donar más de diez mil UF (unos US\$ 470 mil), considerando sus aportes a todos los candidatos y partidos, en un mismo período de campaña⁵. Sin duda habrá pocas personas con fortuna y generosidad suficiente como para donar esta suma en cada campaña. Pero la experiencia también muestra que no han sido pocos los candidatos que gastan cifras de este orden, de su propio patrimonio, una vez en la vida.

b) Para las personas jurídicas, la ley de 2003 creó un tope mucho más estricto por ser su base un flujo y no un acervo o *stock*: prohíbe donar más de 1% de la utilidad tributable *obtenida en el año* en que ocurre la donación⁶. Si la tasa de impuesto aplicable es 17%, como ha sido el caso de las personas jurídicas con

⁵ Ackerman y Ayres (2002: 117) proponen un límite análogo para Estados Unidos, de US\$ 125 mil por persona por año calendario, como parte de un sistema que combina donaciones reservadas y aportes fiscales. En Chile no existe un límite similar para los períodos fuera de campaña.

⁶ Según el art. 8° de la Ley 19.885, la utilidad tributable es la “renta líquida imponible, una vez efectuados los ajustes previstos en los artículos 32° y 33° de la Ley sobre Impuesto a la Renta”.

finés de lucro, la persona jurídica deberá tributar ese año una suma ¡17 veces superior! a la cuantía máxima que puede donar a la política en el mismo año. Luego, no es factible crear empresas con el único fin de donar a la política, pues el costo tributario de hacerlo es prohibitivo.

Si la persona jurídica no tiene fines de lucro, o si teniéndolos, si no genera utilidades (positivas), entonces este tope le prohíbe donar. Luego, tampoco es factible crear fundaciones y ONG con el único fin de donar a la política.

Otro atributo del tope de 1% es que deshabilita trucos como dividir a las sociedades donantes. Cuando la empresa se divide en forma “vertical”, haciendo que cada una sea subsidiaria de la anterior, se debe atender a los ajustes previstos por el art 33º de la Ley del Impuesto a la Renta, en el que destaca el 1º, letra (a). Ese artículo exige *deducir* de la renta líquida “los dividendos percibidos y las utilidades sociales percibidas o devengadas por el contribuyente, en tanto no provengan de sociedades o empresas constituidas fuera del país”. Esto implica que la utilidad líquida imponible agregada no depende del número de etapas “verticales” en que se dividió la empresa, siempre que todas las etapas estén constituidas en Chile. En el caso de los grupos empresariales que incluyen subsidiarias constituidas fuera de Chile, una alternancia de la residencia de la cadena de subsidiarias entre dentro y fuera de Chile aumentaría la utilidad líquida imponible agregada, pero también aumentaría el monto del impuesto que se debe pagar en Chile, y este segundo aumento es diecisiete veces más oneroso⁷.

A continuación ofrecemos algunas interpretaciones. Se analiza primero la situación de aquellas pocas familias que son propietarias de una empresa cuyo tope de 1% para la donación es exactamente diez mil UF, el primer tope mencionado. Esa empresa necesariamente tiene utilidades tributables por cien veces las diez mil UF, es decir un millón de UF (hoy, US\$ 47 millones), o más, en el año de la donación. El valor de mercado de una empresa con esta escala de utilidades podría superar los US\$ 500 millones. Son muy pocas las familias chilenas con tanta fortuna.

Más aún, el tope de 1% implica que poseer una fortuna de ese calibre solo permite al dueño donar otras diez mil UF a la política por año, adicionales a las que puede donar en forma directa como persona natural. Si ese dueño quisiera donar a nombre propio para esquivar el tope de 1%, tendría que distribuir primero los recursos como dividendo de la empresa, lo cual exigiría pagar la tasa máxima del impuesto personal a la renta (40%). El método sería oneroso, pero está disponible para casos de extrema necesidad. La alternativa de retirar fondos de manera ilegal lo expone a sanciones serias, y también a que los empleados que lo ayuden a encubrir el delito, lo extorsionen más adelante. De haber

⁷ Con todo, podrían existir vacíos en el caso de subsidiarias constituidas en algún país que tenga tratado de doble tributación con Chile.

socios, el retiro ilegal de recursos podría ser inaceptable para algunos de ellos, y quedar bloqueado.

A continuación, se analiza el caso de una familia en el 5% más rico de la población (hay cerca de doscientas mil familias en ese segmento en Chile) que no posee una fortuna como la anterior, en que ambos esposos están dispuestos a donar “una vez en la vida” (quizá porque esa campaña le parece muy importante). Esta familia está sujeta al mismo tope global (veinte mil UF) en esa campaña que la persona con fortuna de US\$ 500 millones, que además dona a título personal.

Una diferencia es que la persona con fortuna puede volver a donar sumas similares en varias campañas sucesivas en años diferentes, lo cual la convertiría en una mecenas, codiciada por varios partidos. Pero igual debe advertirse que la influencia de esa persona con fortuna esté fuertemente diluida por la entrada y salida de cientos de esas doscientas mil familias dispuestas a donar “una vez en la vida” una parte sustancial de su patrimonio.

Desde otra perspectiva, bastaría con la simpatía de una persona natural, o la simpatía de una familia con una fortuna de US\$ 500 millones que solo dona a través de sus empresas, para financiar la campaña de un independiente que cueste 10 mil UF⁸. Esta cifra es cercana al límite máximo al gasto para una campaña de senador en una circunscripción pequeña. Por eso, el tope de 1% también rebaja las barreras a la entrada a la actividad política, pues eleva el grado de igualdad de oportunidades para financiar campañas.

Concluimos que los límites a los aportes de una persona pueden colaborar significativamente a construir un piso de igualdad de oportunidades de expresión política. Sin embargo, existe un requisito para ello: las donaciones de empresas deben ser legales. Si son ilegales, estos límites no se aplican.

1.3. Libertad de expresión versus igualdad de expresión

¿En qué medida es aceptable restringir las donaciones ciudadanas, sin pasar a llevar el derecho constitucional de las personas (incluso las de mayor riqueza) a expresar y promover su posición política? El debate normativo sobre este punto es extenso.

Toda respuesta debería tomar en cuenta lo siguiente: primero, el donante solo compra y emite mensajes publicitarios, que son sugerencias, no órdenes. Segundo, la libertad del receptor de los mensajes expone al emisor a que su mensaje sea desechado, ridiculizado e incluso a que algunos receptores reaccionen montando una campaña para convencer a otros receptores de votar de manera opuesta.

⁸ Como la ley impone otro límite de 1.500 UF a los aportes de una misma persona a un mismo candidato a senador, habría que aportar 8.500 UF al partido de ese candidato, con instrucción de traspasarlas al candidato.

Por ambas razones, muchos estiman que el derecho de libre expresión compite *en bajo grado* con la aspiración a la igualdad de expresión. La Corte Suprema de los Estados Unidos extrae la conclusión de que debe privilegiar la libertad de expresión política.

La idea de que el gobierno puede restringir la expresión de algunos (ciudadanos) con el fin de aumentar la voz relativa de otros (ciudadanos) es completamente ajena a la Primera Enmienda (*Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1, 48-49, 1976).

Conviene recordar la sensibilidad que tiene en Chile el derecho constitucional de las personas a expresar y promover su posición política. Por la derecha, muchos recuerdan los intentos del gobierno de la Unidad Popular de amedrentar a los medios de comunicación opositores, y sus intentos de controlar la oferta de papel periódico. Por la izquierda, las violaciones a ese derecho durante el régimen militar fueron también muy graves. En ambos casos, aunque otras razones puedan haber sido más influyentes, algunos agraviados optaron por la violencia o la apología de la violencia. Este efecto no debería ser tomado a la ligera.

La Corte Suprema de Estados Unidos también afirmó en 1964 que el derecho a sufragio requiere que “cada ciudadano tenga una voz igualmente efectiva durante la elección de representantes”⁹. Esto no podría interpretarse como un requerimiento de igualdad de *resultados* expresivos, en cuanto a la voz expresada por cada ciudadano, pues ese tipo de igualdad no es deseable y en todo caso jamás podría cumplirse en una democracia real. Esto solo puede interpretarse como un requerimiento de igualdad de *oportunidades* expresivas, es decir, igualdad de oportunidades para que cada ciudadano exprese su voz en cada campaña electoral a través de aportes a su candidato o partido, sea en dinero, en tiempo personal o en patrocinios o apoyo personal por los medios de comunicación masivos.

Con todo, hay consenso en que fallaría este piso de igualdad de oportunidades expresivas si uno o dos candidatos accedieran a dinero suficiente para inundar de mensajes al electorado, al punto de impedirle *percibir* los mensajes de los demás candidatos.

Justamente para evitar ese escenario y lograr un piso de igualdad de oportunidades entre candidatos de distintas coaliciones, Chile se ha dado un conjunto de instituciones: dos límites a la donación de cada persona (diez mil UF y 1% de la utilidad tributable), desde 2003; franja de televisión, desde 1987; subsidio fiscal por voto obtenido en esa misma elección, desde 2003; y frenos y sanciones a la donación privada corrupta, desde el Código Civil hasta la Ley 19.884 de 2003; y asignación parlamentaria de \$240 millones por ciclo electoral (cuatro

⁹ *Reynolds v. Sims* 377 U.S. 533 (1964) en p. 565. Citado por Rawls (1993: 361).

años) para que cada diputado se dé a conocer en su distrito (en forma adicional al sueldo)¹⁰ desde 1990¹¹.

Además, en 2003 Chile se dio un límite al gasto de campaña electoral de cada candidato y partido. Sin perjuicio de que este límite sea inadecuado por otras razones, es claro que contribuye a evitar el escenario donde uno o dos candidatos inundan de mensajes al electorado, impidiéndole percibir los mensajes de los demás candidatos.

Por eso, resulta difícil rechazar la hipótesis de que Chile ya se ha dado instituciones suficientes para crear un piso razonable —aunque perfectible— de igualdad de oportunidades en la expresión de los distintos candidatos. Por eso, no es fácil que el argumento de la desigualdad financiera convenza para restringir más las donaciones de las personas de mayor riqueza y disminuir más su derecho constitucional a la libre expresión política, pues es difícil demostrar ganancias comparables en otros derechos constitucionales.

1.4. Falencias de la ley chilena en relación a la libertad de expresión: propuestas

Esta sección propone mejorar la legislación de 2003 sobre las donaciones ciudadanas por medio de personas jurídicas, en los casos de los sindicatos y de las sociedades anónimas abiertas con participación de capital extranjero.

La Constitución protege el derecho de asociación “sin permiso previo” para participar en política (art 19, N° 15, inciso 5°). Este derecho permite a los ciudadanos economizar en costos de transacción para potenciar su capacidad expresiva ante la opinión pública.

Y el derecho de asociación no se ejerce solamente respecto a la política. También se asocian las personas para donar a la cultura, al deporte y a la educación por medio de personas jurídicas. Incluso se fomenta dicha asociación por medio de incentivos fiscales.

Legalizar donaciones por medio de sindicatos y otras asociaciones sin fines de lucro

El Partido Laborista de Gran Bretaña fue creado por los sindicatos británicos, quienes siguen siendo su principal fuente de donaciones legales. En los Estados Unidos los sindicatos han creado importantes PAC para sumar los aportes de millones de socios.

¹⁰ Cada senador cuenta con una asignación parlamentaria de \$768 millones por ciclo electoral de ocho años.

¹¹ Desde luego subsisten desigualdades que ponen obstáculos a los candidatos sin partido y sin dinero, aunque tengan apoyo ciudadano de otras maneras, pero este párrafo se refiere a la desigualdad entre coaliciones.

Sin embargo, la Ley 19.884, dictada en 2003, conculcó este derecho respecto de los ciudadanos que integran sindicatos, colegios profesionales y asociaciones de funcionarios públicos, pues su art. 26 prohíbe donar por su intermedio a candidatos y partidos. Un proyecto de ley del gobierno militar también intentó prohibir las donaciones por medio de personas jurídicas a partidos políticos, pensando justamente en sindicatos y en las fundaciones que controlaba la oposición de la época. Sin embargo, el Tribunal Constitucional dictaminó que era inconstitucional, pues tal prohibición habría violado el derecho de asociarse sin permiso previo (sentencia N° 43, de 1987)¹². Es paradójico que en democracia se haya aprobado esa misma restricción.

La coherencia también exige que las personas jurídicas sin fines de lucro gocen del mismo tratamiento tributario que las empresas cuando donen. Considerando que estas últimas fueron autorizadas a tratar como gasto su donación a la política, para efectos del impuesto de primera categoría (ver Ley 19.885), se propone crear un complemento de cargo fiscal canalizado por medio del Servel hacia los beneficiarios de donaciones de personas jurídicas sin fines de lucro que cumplan las demás condiciones propuestas más adelante. La tasa del complemento debería ser igual a la tasa de impuesto de primera categoría.

El ejercicio del derecho de asociación puede tener un lado oscuro: al acumular miles de donaciones pequeñas en una sola grande, los dirigentes de la asociación maximizan su poder negociador con el político o partido beneficiario¹³. A continuación puede ocurrir un intercambio de dinero por compromisos, dirigido a lograr favores legislativos o regulatorios para los asociados, a costa del resto de la ciudadanía, o peor aún, a lograr favores privados para los dirigentes de la asociación.

Por esto la Corte Suprema de Estados Unidos ha estado dispuesta a sacrificar en parte el derecho de asociación, aceptando la prohibición total de las donaciones por medio de sindicatos, con tal de frenar los intercambios corruptos. Con todo, preservó los PAC de sindicatos.

Para resolver este dilema existen opciones menos drásticas que la prohibición de donar. Ellas son el fundamento de la autorización a donar por medio de empresas (secciones 2 y 3). La coherencia exige ofrecer a los ciudadanos que conforman otras personas jurídicas, como los sindicatos, alternativas similares.

Esas alternativas deberían combinarse con límites al monto donado, e impuestos al monto donado en exceso, para mantener la equidad con otras vías de donación y para facilitar la fiscalización. De lo contrario, la persona jurídica sin fines de lucro podría ser usada como vehículo de donaciones de personas de fortuna para eludir los topes a la donación individual. El Apéndice 1 presenta una

¹² Ver Considerandos N° 45 y 46, citados en Mendoza (2000: 302).

¹³ Sería más oscuro si la afiliación a una asociación fuera obligatoria por ley. Eso es inconstitucional en Chile.

propuesta de un impuesto que actúa simultáneamente como tope a las eventuales donaciones artificiales por medio de una asociación¹⁴.

Expresión política por medio de sociedades con una fracción de propiedad extranjera

El derecho de asociación, que ya vimos es valioso en política porque permite reducir los costos de expresarse en forma efectiva, también es un derecho de los socios de una sociedad de capital. Si los socios tuvieran prohibido donar por medio de su sociedad de capital, ellos serían forzados a multiplicar sus costos de transacción. Entre ellos está que cada accionista que no done actuaría como polizón (*free rider*) sobre los aportes que realicen otros socios, favoreciendo la subproducción de un bien público (local) para el conjunto de sus ciudadanos-accionistas.

Con todo, los accionistas que no son ciudadanos no gozan de un derecho de asociación para efectos de expresarse políticamente en Chile, pues no tienen derechos políticos en Chile. Por coherencia, entonces, una autorización a donar a las sociedades de capital no puede aplicarse sin correcciones, en sociedades donde los ciudadanos chilenos poseen una fracción del capital inferior a 100% (directa e indirecta). Apunta en la misma dirección la prohibición constitucional a que los partidos políticos reciban donaciones de origen extranjero, que vale cualquiera sea el tipo de entidad extranjera —ciudadanos extranjeros, ONG, empresas, sindicatos o gobiernos extranjeros (art. 19, N° 15 de la Constitución)¹⁵.

Una forma de lograr esta coherencia es reducir el límite a la suma de las donaciones de una persona jurídica que es sociedad de capital, en aquella proporción en que los socios directos o indirectos no sean ciudadanos (directa o indirectamente). Este método proporcional es congruente con el propuesto para definir el límite a la suma de las donaciones de los sindicatos y asociaciones sin fines de lucro, que también limita los aportes exentos de impuestos en proporción al número de socios con derecho a votar en Chile.

En concreto, se propone reducir el respectivo límite de 1% de las utilidades del año, prevista en la Ley 19.885, en forma proporcional a la fracción del capital de propiedad de socios directos o indirectos que no sean ciudadanos chilenos al 30 de junio del año en que ocurre la donación. Esta fecha se elige por ser la

¹⁴ Tal impuesto ya obtuvo la aprobación de las personalidades que integraron la Comisión de Reforma del Estado del CEP. Su recomendación N° 4.7 (c) dice: “que las candidaturas y partidos que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de (parte de) organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen (al fisco) un impuesto del 10% del monto recibido (en donaciones)” (2000: 419-421).

¹⁵ “Las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero”.

más cercana al inicio de las campañas, en las que existe información sobre la propiedad. Se propone encargar la labor de medir esta fracción a la Superintendencia de Valores y Seguros, en el caso de las sociedades anónimas abiertas, y al Servicio de Impuestos Internos, en el caso de las demás sociedades de capital.

2. Frenar intercambios corruptos: estrategias alternativas

Entre las políticas públicas más importantes para el desarrollo político y económico de una nación están aquellas que frenan los intercambios corruptos con los políticos (autoridades electas y sus partidos). Los intercambios corruptos son ilegales y eso no se discute. A partir de la llegada de la reforma procesal penal a la Región Metropolitana, los autores de intercambios corruptos quedaron expuestos al Ministerio Público, que, a diferencia del SII, es independiente del poder ejecutivo y por tanto de políticos que requieren aportes de campaña. También creció el riesgo de que algún empleado denuncie o extorsione al controlador que participe en un intercambio corrupto.

2.1. Catálogo introductorio de estrategias para frenar los intercambios corruptos

La primera familia de estrategias prohíbe, o grava drásticamente, los aportes de personas jurídicas —no de personas naturales— cuando su cuantía exceda cierto umbral¹⁶. Esta estrategia no hace distinciones según si el aporte es corrupto o desinteresado.

La segunda familia de estrategias para frenar los intercambios corruptos es la regulación. Aquí se legaliza y desgrava las donaciones de personas jurídicas a campañas y partidos, a cambio de imponer ciertas restricciones, cuyo efecto es desalentar *selectivamente* los intercambios corruptos, permitiendo las donaciones desinteresadas. Dichas restricciones tienen dos variantes. Ambas fueron recogidas en la ley chilena de 2003:

- a) Restricciones que elevarían la probabilidad de que el intercambio corrupto sea detectado y sancionado. Se postula que una *divulgación obligatoria de la identidad del donante y el monto donado*, aumentaría la probabilidad de detección, pues serían muchos más los posibles denunciadores. La donación “de carácter público” creada en Chile por la Ley 19.884, y también la donación “transparente” que opera en los Estados Unidos, pertenecen a esta variante regulatoria.

¹⁶ Descartamos de plano prohibir, y también reducir drásticamente el límite, a los aportes de una persona natural, pues eso conculcaría la libertad de expresión en política. También perjudicaría a la ciudadanía, pues tiende a reducir la competencia en política. Perversamente, este último efecto es atractivo para los políticos y partidos establecidos (incumbentes), pues los protege de nuevos políticos y partidos (desafiantes).

- b) Restricciones que impedirían al donante (el controlador de la persona jurídica) cobrar al candidato beneficiado el cumplimiento de su parte en el intercambio corrupto. En efecto, si el donante predice que no será capaz de cobrar favores, él mismo frenaría el intercambio corrupto. *Impedir que algún aspecto clave de la donación privada, por ejemplo su cuantía, sea conocido por el beneficiario*, podría lograr ese objetivo. Esa es la intención de las regulaciones aplicadas a las elecciones de jueces en Estados Unidos, que también fueron recogidas por la Ley 19.884 creando la vía reservada.

2.2. Estrategia I: prohibición de aportes de personas jurídicas

Esta sección trata el caso de las donaciones de personas naturales que están permitidas y existen, contrariamente a lo que han hecho los estados de Maine y Arizona en Estados Unidos que prohíben todos los aportes de personas naturales¹⁷.

Como las donaciones de personas naturales están permitidas, si una persona natural desea participar en un intercambio corrupto, estrictamente este no puede ser evitado. En efecto, supongamos que el dueño de una empresa está dispuesto a financiar su aporte como persona natural, liquidando riqueza que ya posee. Nada lo impide, pues si el controlador ha tenido esa posición de dueño por un lapso considerable, habrá acumulado riqueza a nombre propio de monto también considerable. Después de la donación repondrá su riqueza con los flujos habituales.

Como un matrimonio puede donar hasta veinte mil UF en Chile, extraídas de su riqueza (*stock*), y esa suma financia una campaña senatorial por sí sola, puede acceder a favores de cierta importancia. Un político poderoso también podría extorsionarles esa importante suma. Así, concluimos que una prohibición de las donaciones de personas jurídicas estaría lejos de impedir toda la corrupción y la extorsión, a menos que el tope para personas naturales sea reducido drásticamente, lo cual no está previsto en esta estrategia, pues vulnera la libertad de expresión política y de participar en política.

Analícemos luego el caso en que el donante persona natural extrae los recursos de dividendos recién repartidos, y no de la riqueza que ya posee. Estos dividendos no están sujetos al tope de 1% de la utilidad, pues la donación es realizada por la persona natural. Sin embargo, los dividendos están gravados por el impuesto personal a la renta (tasa máxima 40%), y si existen otros dueños no controladores, el mecanismo está sujeto además a la obligación de repartirles dividendos proporcionales a ellos también. Si el controlador en realidad es el ge-

¹⁷ Debido a que a nivel federal es inconstitucional restringir tan drásticamente la libertad de expresión política, esos estados han planteado esa prohibición como opcional, de forma que cada candidato debe decidir entre acogerse a un subsidio a cambio de renunciar a todo aporte privado y rechazar el subsidio.

rente general (por atomización de la propiedad), o si estos gravámenes son prohibitivos para el controlador, este caso de donación privada queda bloqueado.

Luego, la prohibición solo frenaría aquellos intercambios corruptos o extorsionados en los que participe una gran sociedad de capitales con propiedad atomizada. Sin embargo, ellos también pueden ser frenados con los métodos analizados en la sección 1.4, que presentan ventajas sobre la prohibición analizada aquí, como replicar el financiamiento público.

Obstáculos estratégicos a la prohibición de aportes de personas jurídicas

Existen motivos estratégicos para que los políticos establecidos (incumbentes) rechacen un paso hacia una prohibición total a las donaciones de personas jurídicas. Primero, en la situación inicial, ellos son quienes tienen la mejor red de vínculos con aportantes que son personas jurídicas. Perder esa red podría abrir espacios indeseados a candidatos rivales durante la fase de transición dada por el tiempo requerido para reorientar sus esfuerzos para obtener apoyo político. Segundo, los candidatos del ala derecha al interior de cada coalición perderían la ventaja que hoy tienen respecto de sus socios del ala más a la izquierda, en el acceso a donaciones privadas.

También existe un obstáculo de legitimidad. Es difícil perseguir con celo las donaciones de personas que donan por simpatía política, pues ello les quita su libertad de expresión en política, solamente porque son ricas, sobre todo cuando su riqueza es tenida por merecida.

Los obstáculos anteriores podrían ser levantados si la prohibición ocurriera en combinación con un aumento simultáneo en los subsidios fiscales a las campañas y partidos. Sin embargo, como la clase política está desprestigiada, el electorado rechaza estos subsidios y más aún un aumento, quizá porque sospecha que se las arreglarán para negarlos a los candidatos desafiantes y mantener sus aportes privados. Por eso, el grueso de los políticos prefieren aparecer rechazándolos y ninguno quiere ser el primero en proponerlos.

Para ilustrar la fuerza de estos obstáculos estratégicos, es conveniente revisar la experiencia de Estados Unidos. Ese país prohíbe hace muchas décadas las donaciones de empresas (corporaciones) a candidatos federales. Sin embargo, existen razones para dudar de que esa haya sido la intención real de los autores de esa prohibición. En efecto, ese país permitió hasta 2002 que las empresas donaran en forma directa, sujetas a un límite mucho más amplio que un 1% de sus utilidades tributables, a los partidos políticos (*soft money*). También permitió que el donante indique a cuál de los candidatos debía transferir finalmente el aporte, con un código de trazabilidad que permitía al candidato exigir sus fondos al partido.

Estados Unidos también permite a las empresas patrocinar *Political Action Committees* (PAC), que deben ser integrados solo por personas naturales. Pero, en la práctica, los PAC “de empresas” están integrados por los ejecutivos de la empresa patrocinante. Los ejecutivos tienen dos tipos de razones para donar dinero propio al PAC de su empleador:

- a) Los controladores prometen ascensos más veloces a quienes donan, y amenazan con dañar la carrera de quienes no donen (Sifry y Watzman, 2004: 26 y 47).
- b) Muchos ejecutivos son remunerados con opciones de compra de acciones de la empresa a precios favorables (por ejemplo, opciones *call* con precios de ejercicio bajo el precio *spot*). Ellas permiten a cada ejecutivo capturar en forma directa una prorrata del valor económico adicional que entrega cualquier favor legislativo o regulatorio que logre la empresa a cambio de las donaciones que hagan los ejecutivos.

Considerando ambas razones, toda la literatura estadounidense de ciencia política abrevia y se refiere simplemente a las donaciones “de la empresa”, a pesar de que la donación directa está prohibida por ley¹⁸. Además, en ese país la riqueza de muchos ricos es considerada merecida, pues lo hicieron como artistas, deportistas, emprendedores o inventores. Ello hace que se vea ilegítimo perseguirlos con celo cuando donan por simpatía política, pues ello les quita su libertad de expresión en política.

En concreto, en la elección presidencial de 2000 los PAC de empresas donaron el 30% de todas las donaciones de PAC. Y los PAC de sindicatos y asociaciones profesionales donaron otro 22,5%, de forma que las personas jurídicas sumaron nada menos que 52,5% del total donado por PAC¹⁹. En el ciclo electoral de 2006, ATT donó US\$ 2.843.107 (\$1.459 millones) al conjunto de todos los candidatos²⁰.

Más aún, tanto los PAC de empresas, los “grupos 527” patrocinados por empresas y los lobbystas de la empresa pueden actuar como acumuladores (*bundlers*) de donaciones de individuos. Los acumuladores logran una masa de aportes que eleva el poder de negociación respecto del candidato, facilitando los intercambios corruptos. Técnicamente el acumulador no viola los límites a los aportes porque cada uno es un aporte directo del donante individual al político beneficiario, que no revela la presencia del acumulador. Se deduce que la estrategia estadounidense para frenar los intercambios corruptos no es realmente

¹⁸ Por ejemplo, ver Center for Responsive Politics y su sitio <http://www.opensecrets.org>

¹⁹ Ver <http://www.fec.gov/press/pac1800text.htm>.

²⁰ Ver <http://www.opensecrets.org/orgs/summary.asp?ID=D000000076>.

prohibir las donaciones de empresas. Toda esta evidencia confirma la fuerza de los obstáculos estratégicos a prohibir las donaciones de empresas.

2.3. Estrategia II: obligación de divulgar la identidad del aportante y su cuantía

Supongamos que el Estado fuera capaz de crear y administrar un sistema que revelara a la ciudadanía en general el monto de cada aporte entregado por cada persona jurídica a cada beneficiario, a un costo fiscal aceptable. Pero, ¿impediría los intercambios corruptos?

El donante (controlador de la persona jurídica) siempre puede defenderse de esa acusación afirmando que donó por razones puramente desinteresadas, gratuitas y altruistas, y en concreto por razones ideológicas. Aquellos donantes que logren actos legislativos o regulatorios favorables (favores identificables) aducirán que el político que los realizó declaró primero sus simpatías por dicha legislación o regulación y que eso causó la donación. Por su parte el político acusado podrá aducir que mantiene principios ideológicos que implican favorecer dicha legislación o regulación, y el hecho de que ello atraiga donaciones es *una consecuencia* y no la causa de adoptar dichos principios. Y cuando el favor consiste en evitar un daño, como ocurre en la extorsión de aportes por parte de políticos poderosos, el favor ni siquiera puede ser identificado, pues consiste en una omisión de un acto que nunca existió.

Ni siquiera es necesario defenderse así cuando la donación es intermediada por el partido del candidato, entidad que por definición tiene fines desinteresados de tipo ideológico, aparte del objetivo de ganar elecciones a cargos públicos. Sin embargo, cualquier partido político puede usar varios códigos de trazabilidad que permitan al donante verificar que su aporte fue transferido al candidato acordado y asegurar que éste conoce a quien debe el favor o quién pagó la protección exigida. Como es sencillo mantener estos códigos en secreto, los aportes al partido proveen coartadas perfectas²¹.

Entonces, ¿qué poder disuasivo real tiene divulgar la identidad del donante y beneficiario, y la cuantía del aporte, sobre los aportes corruptos y sobre los aportes desinteresados? Quizá la respuesta a esta pregunta depende de la sede en que se juzgue.

En sede judicial, la presunción de inocencia pone el peso de la prueba sobre el acusador. Para lograr una condena por corrupción o extorsión, se tiene que identificar el favor que el donante obtiene a cambio, y probar que el vínculo en-

²¹ La intermediación de aportes corruptos por un partido político fallaría solamente si este no pudiera subcontratar a terceros de suficiente reputación de seriedad (quizá un estudio de abogados) para que los candidatos y donantes confíen en que su aporte llegará al destino correcto, o si ese partido fuera incapaz de crear sistemas propios de trazabilidad.

tre ellos incluye una intención corrupta o de extorsión. Este estándar de prueba es exigente y enfrenta los obstáculos ya mencionados. Si la donación “de carácter público” fuera llevada a sede judicial solamente, tendría la virtud de proteger los aportes desinteresados y, por ende, de preservar la libertad de expresión en política y permitir la entrada de nuevos partidos y candidatos. Pero al mismo tiempo, como la sede judicial rara vez logra probar el delito y generar condenas, se ve obligada a emitir una absolució n casi siempre, al tiempo que tiende a disfrazar el intercambio corrupto como si fuera una donación desinteresada. La absolució n judicial por falta de pruebas protege los intercambios corruptos y por tanto tiene el efecto contrario al buscado.

La otra sede que “juzga” es la de los medios de comunicaci3n masivos, que compiten por la atenci3n del electorado. La publicidad de la identidad del donante y beneficiario y la cuantía del aporte permiten a cualquier opinante agresivo, incluyendo a los candidatos y partidos rivales y a opinantes emergentes en busca de notoriedad, calificar libremente de “corruptos” a muchos de los aportes que reciban sus contendores. Esto ocurre en parte por la veloz dinámica de las noticias, y también porque las leyes que definen los delitos de injuria y calumnia tienen sanciones bajas y estándares de prueba altos.

Sin embargo, para un beneficiario experimentado es sencillo defenderse en esta sede, indicando a la audiencia que esos opinantes acusan de manera interesada. También es efectivo contraatacar con demandas por injurias (que se retiran una vez terminada la campaña), y desafiando en los medios al denunciante a un duelo en sede judicial, identificando el favor que el donante obtendrá a cambio. Durante las campañas, cuando el favor no ha sido concretado aún, esta defensa es difícil de rebatir.

La situaci3n es distinta para los aportantes, pues para la mayoría de ellos es preferible evitar las acusaciones en los medios que frecuentemente siguen a la divulgaci3n de su identidad²². Una opci3n para el donante corrupto que desea bloquear la divulgaci3n de su identidad y las consiguientes acusaciones en la sede de los medios es entregar su aporte a partidos políticos (o a otros intermediarios), que usen códigos de trazabilidad confidenciales.

Veamos un ejemplo de los Estados Unidos, donde la ley exige divulgar la identidad de donantes y la cuantía de los aportes, y la ley McCain-Feingold de 2002 restringió las donaciones directas de empresas a partidos políticos. A partir de 2002, todos los partidos y candidatos las sustituyeron por donaciones vía “grupos 527”, con pleno conocimiento de la opini3n pública experta. Los grupos

²² No todos son dañados. En algunas democracias, como en Gran Bretaña antes de la reforma que impuso Margaret Thatcher en 1984, la divulgaci3n de los aportes de campaña de sindicatos a candidatos y partidos no dañaba a los dirigentes del sindicato, porque el sindicato estaba su vez protegido por ley. Thatcher cambi3 la ley para exigir que por cada socio del sindicato que no hubiera solicitado formalmente al sindicato donar a las campañas políticas con sus recursos, su parte alicuota del fondo de donaciones de campaña fuera retirada.

527 son organizaciones sin fines de lucro, cuya organización madre puede ser una fundación (sin fines de lucro) ligada a una empresa (con fines de lucro). Los grupos 527 pueden recibir aportes *ilimitados* de empresas, sindicatos e individuos, incluyendo código de trazabilidad que indica el beneficiario final²³. Es así como en el ciclo electoral 2004, los grupos 527 gastaron un total de US\$ 612 millones en publicidad con influencia electoral²⁴. Los límites para los aportes que pueden recibir los grupos 527 son mucho mayores que los límites para los PAC, como demuestra el gigantesco aporte de US\$ 12,6 millones que George Soros dio en 2004 a un grupo 527 antireelección de G. Bush²⁵. Además, la divulgación del origen de los fondos de los grupos 527 está mucho menos regulada que en los PAC²⁶. Como si lo anterior fuera poco, en junio de 2007 la Corte Suprema dejó sin efecto la parte de la ley McCain-Feingold, que impedía que las donaciones de empresas fueran usadas para financiar publicidad electoral, aunque mantuvo la restricción formal de exigir que esa publicidad no identifique al candidato en contra del cual o a favor del cual se llama a votar²⁷.

Con todo, las acusaciones en sede medial intimidan a los aportantes no experimentados, definidos como aquellos que no se cubren por medio de aportes a partidos con trazabilidad. En efecto, la divulgación suprime los aportes desinteresados de personas no experimentadas, que además valoran su privacidad (y que sufrirían de ser acusados en los medios de intenciones corruptas).

Hay buenas razones para suponer que los aportantes corruptos o extorsionados acumulan más experiencia que los desinteresados. En efecto, en los intercambios irregulares participa un político de máxima experiencia y que accede a la mejor asesoría en su partido. Es de presumir que esa asesoría es transferida de inmediato al donante extorsionado por primera vez, y que los donantes corruptos también se asesoran al respecto. En cambio, un donante altruista podría hacer su aporte sin contactar al beneficiario, e incluso al hacerlo este podría sentirse cohibido de informarle estos “detalles” por temor a desmotivar su donación.

Esta correlación, de confirmarse empíricamente, implicaría que la obligación de “transparentar” el origen de la donación daña más la donación por simpatía política que la que se buscaba bloquear. Esto perjudica el desarrollo político, pues aleja a muchos ciudadanos de las campañas y de los partidos. El gravamen a los aportantes no experimentados también dificulta la entrada de nuevos partidos y candidatos.

²³ Las condiciones impuestas a estos grupos son que no aboguen directamente por la elección o derrota de un candidato específico, y que no coordinen sus actividades con la candidatura beneficiada. Estos requisitos son más bien nominales.

²⁴ Ver <http://www.opensecrets.org/527s/index.asp?cycle=2004>

²⁵ Ver <http://www.msnbc.msn.com/id/5747838/>

²⁶ Ver ejemplo en http://www.clcblog.org/blog_item-93.html

²⁷ Ver <http://www.nytimes.com/2007/06/26/washington/26scotus.html?th&emc=th>

Comparemos estos resultados con la meta: la publicidad de la identidad del aportante y de su cuantía pretendía desalentar *selectivamente* los intercambios corruptos. El resultado tiende a ser el contrario: intimidar selectivamente a los aportantes no experimentados con denuncias de los medios de comunicación, y alentar los intercambios corruptos entre aportantes experimentados y políticos al brindarles la protección eventual de una absolución judicial por falta de pruebas. En suma, la mera transparencia no bloquea los intercambios corruptos o extorsionados.

La ley chilena de 2003 es aún más débil, pues en aquellos casos en los que la donación privada es clasificada como “de carácter público”, ni siquiera garantiza que la identidad declarada por el donante sea la identidad real. En efecto, esa ley no provee un mecanismo independiente para verificar la identidad del donante. Fue así como en la campaña municipal de 2004, un candidato consignó como aportante un nombre romano del antiguo imperio, fallecido hace dos mil años, sin atraer ni siquiera una amonestación. Es decir, esa ley permite declarar de “carácter público” a una donación que en realidad es confidencial, por medio de reportar que esa suma fue donada por un conjunto falso de personas.

2.4. Estrategia III: quitar certeza al beneficiario sobre la cuantía de cada aporte

El aportante de un intercambio corrupto se distingue del aportante desinteresado y altruista, en que el primero aspira a minimizar el aporte para un mismo favor obtenido, mientras que el segundo rechaza minimizar su aporte, ya que ello impediría ayudar al candidato. Esta estrategia se aprovecha de esta diferencia, estableciendo obstáculos que impidan al beneficiario comprobar con total certeza que el donante le aportó la suma que dice haberle aportado. Como el donante corrupto tiene un mayor incentivo para aprovechar esa incertidumbre para ahorrar (al ser corrupto, se infiere que tampoco le importa mentir), la confianza mutua sufre más en el caso del aporte corrupto que en el del donante altruista.

Se da por hecho que existirá una comunicación privada entre el aportante y el beneficiario, en la que el primero indicará alguna cifra. La estrategia solo pretende impedir que el beneficiario pueda *comprobar* que la cifra comunicada es verdadera. La estrategia no pretende ni requiere impedir la comunicación. Por esto, la denominación de “reservada” que la ley chilena dio a este mecanismo es desafortunada: nunca pretendió garantizar secretos, solo busca impedir certezas y comprobaciones.

Si la incertidumbre se instala, el político tendrá incentivos a desentenderse del eventual compromiso con el donante, alegando incertidumbre respecto a su cuantía o incluso sobre su existencia (la cuantía del aporte podría ser nula). En el caso de extorsión por parte de un político poderoso, la incertidumbre priva al extorsionado de la capacidad de comprar protección, pues ya no puede certificar

que pagó. En ambos casos, el aportante aprende a anticipar que el beneficiario no cumplirá su parte y opta por incumplir la suya. De terminar el intercambio, se lograría el objetivo de la ciudadanía.

Estados Unidos también ha ensayado esta estrategia para efectos de las elecciones de jueces que ocurren en dieciséis estados. En el caso de un juez-candidato, el favor más obvio es un dictamen favorable en un juicio pendiente o futuro, vendido a cambio de dinero para la campaña. Desde la década de 1950, esos dieciséis estados han dictado leyes para impedir que los jueces-candidatos conozcan la identidad de quienes aportan dinero a sus campañas. La justificación fue que gracias a dicha ignorancia, los jueces electos dejarían de dictaminar a favor de quienes contribuyeron a sus campañas. Sin embargo, la implementación de dichos esquemas ha sido “primitiva” según Ackerman y Ayres (2002: 109).

Con todo, la idea es atractiva. Por eso, desde la década de 1970 varios artículos académicos en Estados Unidos estudiaron esta estrategia en detalle, culminando en un artículo de Ayres y Bulow (1998) en el *Stanford Law Review*, y luego traducido al español y publicado en *Estudios Públicos* (2001).

También otros países han intentado aplicar estas ideas. Corea del Sur legisló en 1992 para permitir a los donantes hacerlo en forma reservada a un Fondo Político. En Gran Bretaña el Partido Conservador propuso la creación de un fideicomiso ciego (*blind trust*) para recibir aportes privados, y el Partido Laborista replicó esta idea algunos años después. Sin embargo, ellos fueron administrados en forma dependiente del mismo partido beneficiario, por lo cual terminaron desacreditados (Ackerman y Ayres, 2002: 268-271).

2.5. Antecedentes preliminares sobre la estrategia III en Chile

Chile fue el primer país que aplicó esta estrategia en elecciones de carácter nacional, presidenciales y parlamentarias (2005 y 2009), además de municipales (2004 y 2008). El mecanismo previsto en las leyes N° 19.884 y N° 19.885 de 2003, consta de tres etapas:

- a. El Servicio Electoral, una entidad pública independiente de los beneficiarios, recibe los aportes a través de oficinas de la banca comercial (actualmente en Chile, del BancoEstado). La ley impone un mínimo a los depósitos de 20 UF.
- b. El aportante destina o “distribuye” su aporte a uno o más beneficiarios. Para distribuir, los mandatarios de la persona jurídica deben concurrir a una oficina del Servicio Electoral, que ofrece una sala con un terminal de computador. *En dicha sala está prohibido registrar el destinatario y monto de cada distribución*, aunque se sabe que el mínimo para una distribución es cero y el máximo es el depósito de la etapa 1. Por eso, la sala replica las condiciones de las cámaras secretas donde las personas naturales emiten su voto.

- c. El Servicio Electoral suma las distintas distribuciones a favor de cada beneficiario en una misma semana y entrega al beneficiario *una sola suma* el día lunes siguiente²⁸.

El mecanismo originalmente legislado presentaba una falencia, pues permitía introducir trazabilidad, que destruía la incertidumbre respecto a la cuantía de la distribución. En efecto, cada donante siempre podrá elegir en su distribución una cierta combinación de dígitos finales, posibles de identificar, y que no impide evitar una comunicación privada en que el aportante comunica esos dígitos al beneficiario. Es decir, la obligación que imponía la ley original al Servicio Electoral de entregar al beneficiario la suma *total* de los distribuciones en su favor, ocurridos durante cada semana, permitía trazabilidad separada para cada distribución.

Para bloquear esa trazabilidad, una ley publicada el 26 de agosto de 2004, justo antes de la primera elección que usó el mecanismo “reservado”, introdujo un ajuste. Este ajuste fue diseñado por este autor, en su calidad de investigador del Centro de Estudios Públicos, entidad a la cual el Ejecutivo agradece en la pág. 5 (Mensaje Ley 19.963, 2004). Esta norma dispuso que en la tercera etapa, una fracción *aleatoria* de la suma de las distribuciones fuera *retenida* y no transferida de inmediato. La parte retenida debe tenerse por distribuida en la semana siguiente. En la semana siguiente, la parte retenida vuelve a estar sujeta a la retención de una nueva fracción aleatoria, aplicada a la nueva suma de distribuciones, y así sucesivamente hasta la semana en que termina la campaña²⁹.

Este mecanismo aleatorio y recursivo impide al beneficiario predecir los dígitos finales de la suma de distribuciones recibida cada lunes, aunque todos sus aportantes le comuniquen en privado los dígitos finales correctos de sus respectivas distribuciones. Si los dígitos que difieren estuvieran en la zona de los cientos o miles de dólares, el beneficiario tendría serias dudas sobre cuál donante le incumplió. Eso restauraría la incertidumbre buscada.

La efectividad práctica de la fracción aleatoria fue demostrada por la reacción de algunos políticos, una vez experimentados los problemas que causó la

²⁸ En el caso de aportes que usan esta vía fuera del período de campaña, el ciclo de entregas de fondos por parte del Servicio Electoral también es semanal (art. 21 y 21 bis de la Ley 19.884).

²⁹ El art. 19 de la Ley 19.884 reformada dice: “El Servicio Electoral deberá iniciar la transferencia electrónica, el primer día hábil de cada semana, a la cuenta designada por el respectivo Administrador Electoral, de la suma de los aportes que les hayan sido destinados en la semana anterior. Una fracción aleatoria de dicha suma, que no podrá ser superior a 30%, no será transferida de inmediato y sólo se tendrá por destinada en dicho día, con el objeto de ser transferida a partir del primer día hábil de la semana siguiente. El Director del Servicio definirá modelos matemáticos para determinar la fracción aleatoria con el fin de que la transferencia a los Administradores Electorales de los montos destinados ocurra con la mayor celeridad que sea compatible con su obligación de asegurar la reserva de la identidad del donante.”

fracción aleatoria al financiamiento corrupto durante la campaña municipal de 2004. En 2005, algunos políticos tomaron medidas para eliminarla de la ley, y otros idearon mecanismos para eludirla.

Dentro del primer grupo, el presidente de un partido oficialista logró que algún funcionario del Ministerio del Interior, sin conocimiento del ministro según este afirmó posteriormente, incluyera una norma que eliminaba la fracción aleatoria dentro de otro proyecto de ley de perfeccionamiento enviado en 2005 y aprobado con gran celeridad debido a sus demás artículos. Fue así como el N° 12 literal a) del artículo 1° de la futura Ley N° 20.053, que sería publicada justo al inicio de la campaña parlamentaria de 2005, ordenaba eliminar la fracción aleatoria. Si bien a último momento fue posible informar lo que ocurría al ministro del Interior, y este inició las gestiones para que el Ejecutivo vetara esa modificación, ese veto resultó innecesario, porque la nueva norma cometía un error técnico al referirse al *segundo* inciso del artículo 19 de la Ley 19.882, en vez de al *primer* inciso donde está. Así, la derogación quedó sin efecto en forma automática³⁰.

3. Incertidumbre del beneficiario: evidencia empírica de las campañas de 2005

La cuestión empírica a tratar es el grado de incertidumbre que introdujo la vía “reservada” sobre el grado de cumplimiento de los aportantes de las cifras que comunicaban en secreto. La sección 2.5 entrega evidencia de cómo algunos políticos oficialistas afectados la consideraron molesta, y por tanto efectiva, en 2004. Esta sección agrega datos estadísticos para las campañas del ciclo 2005-enero 2006 en Chile. Combinados con modelos sobre distintos métodos de evasión, proveen evidencia empírica sólida de su efectividad.

3.1. Antecedentes generales

Para interpretar los cuadros siguientes debe tenerse presente que las fuentes de fondos para estas campañas también incluyen donaciones privadas de carácter público, donaciones “anónimas” (no las analizamos para mantener el foco), subsidios fiscales y el acceso gratuito a la franja de televisión abierta. En conjunto, esas otras vías *duplicaron* los aportes que se acogieron a la vía reservada (ver Cuadro N°1). Esto no considera los fondos provenientes de las asignaciones parlamentarias, la intervención electoral oficialista y las donaciones privadas irregulares.

³⁰ Más adelante, en la campaña parlamentaria de 2009, este autor detectó que el Servicio Electoral había publicado en su página web una versión adulterada de la ley, que eliminaba la fracción aleatoria, en discordancia con la versión de la Biblioteca del Congreso Nacional. Algunas cartas explicativas llevaron al Servicio a corregir su versión, y el texto que publica en su página web reinstaló la fracción aleatoria.

Como se indicó, cada aporte depositado en la cuenta bancaria del Servicio Electoral puede ser dividido por el donante en varias “distribuciones”. Se define “distribución” como una suma que el donante destina a un beneficiario en la cámara secreta, que es financiada con el depósito que hizo en BancoEstado en la cuenta del Servicio Electoral. Cada distribución es entendida como un aporte independiente. Su monto está entre cero y el aporte depositado.

La Ley 19.884 también fija cuantías mínimas y máximas para cada aporte depositado, cuyo cumplimiento es supervisado por el Servicio Electoral. La cuantía mínima es de 20 UF (\$357 mil al 31 de octubre de 2005), y para candidatos a diputado y senador la cuantía máxima es la menor entre 800 UF y el 10% del tope al gasto electoral para ese candidato. Para el grueso de los candidatos a diputado, la cuantía máxima es el 10% del tope al gasto, pues ese tope se define como la suma de 1.500 UF más 0,03 UF por cada inscrito en el respectivo distrito. Por ejemplo, si el distrito tiene cincuenta mil inscritos, esta cuantía máxima es $0,10 \times (1.500 + 0,03 \times 50.000) = 300$ UF, menor que 800 UF. Además, la ley establece un tope para la suma de los aportes originados en una misma persona natural o jurídica durante una misma campaña, de 1.250 UF para candidatos a diputado y senador³¹.

Sobre la base de estos topes a los aportes, y el hecho de que al 31 de octubre de 2005 la cifra de 300 UF equivalía a \$5,36 millones, se fijó la cifra de \$5 millones como frontera entre distribuciones grandes y pequeñas. Esta frontera se usó para construir el Cuadro N°3.

Cuadro N°3: Número, monto medio y tamaños de las distribuciones reservadas en las campañas chilenas de 2005-enero 2006 (montos en millones de pesos)

Clase de beneficiario	N° de distribuciones a todos los candidatos de la clase	Monto medio (millones\$/distribución)	Porcentaje del N° de distribuciones de + de \$5 millones	Porcentaje de aportes en distribuciones de + \$5 millones
Candidato presidencial 1ª vuelta	165	\$17,3	79%	96%
Candidato a senador en circ. con más de 200 mil inscritos	654	\$6,0	43%	74%
Candidato a senador en circ. con menos de 200 mil inscritos	33	\$4,3	27%	56%
Candidato a diputado	1.142	\$2,8	11%	29%
Partidos en período de campaña	206	\$17,1	72%	96%

³¹ No nos pronunciamos sobre si estos topes son adecuados o no.

Continuación de Cuadro N°3

Subtotal campañas 1ª vuelta	2.200	\$6,2	32%	73%
Partidos en 2ª vuelta presidencial	21	\$9,4	81%	97%
Candidato presidencial 2ª vuelta	72	\$10,4	90%	97%
Gran Total	2.293	\$6,4	34%	75%

Fuente: Servicio Electoral, Oficio Ordinario N° 243 de 2007.

El Cuadro N°3 revela que en total hubo casi 2.300 distribuciones en la campaña de 2005, es decir 280 por cada millón de inscritos en los registros electorales. Como referencia, damos la cifra análoga para Estados Unidos. En el ciclo 2006, en Estados Unidos hubo 174,8 millones de inscritos para votar y el número de donantes de US\$ 2 mil o más fue de 170.336, lo que entrega un cociente de 974 donantes por cada millón de inscritos³². El número de distribuciones en Chile fue un 29% de la cifra comparable para Estados Unidos.

La diferencia puede explicarse por la prohibición chilena a los aportes depositados en la cuenta del Servicio Electoral por cifras inferiores a 20 UF (US\$ 720), por el engorroso procedimiento chileno para distribuir cada depósito, y porque en Estados Unidos la ley atomiza artificialmente el número de donantes al exigir a las empresas patrocinar PAC de ejecutivos sujetos a límites, no permitiéndole donar directamente. La distribución de la riqueza es un poco más concentrada en Chile que en Estados Unidos, lo cual también contribuye.

El Cuadro N°3 también revela que el 75% del aporte total por esta vía provino de distribuciones de cuantía superior a \$5 millones (270 UF). Ello también es cierto para los candidatos a senador en circunscripciones con más de doscientos mil inscritos para votar. La diferencia ocurre entre candidatos a diputado por una parte y candidatos a presidente y partidos políticos por otra. Los primeros solo obtuvieron 29% de su aporte total desde distribuciones de cuantía superior a \$5 millones, mientras que la cifra análoga fue 96% para los candidatos a presidente y partidos políticos.

3.2. Marco teórico sobre factores que elevan el grado de incertidumbre del beneficiario

Si un candidato recibiera una sola distribución en toda la campaña, podría eliminar su incertidumbre de al menos tres maneras, que pueden usarse en conjunto:

³² Fuente: <http://www.opensecrets.org/overview/DonorDemographics.asp?cycle=2006>. El umbral de US\$ 2 mil es comparable a la cuantía mínima de 20 UF para las distribuciones, al tomar en cuenta que el ingreso real per cápita en Estados Unidos es unas tres veces el observado en Chile.

- a) Suma de varias semanas. El Servicio Electoral le entregaría varios montos aleatorios en distintas semanas, pero la suma de todos ellos sería exactamente igual al monto de esa única distribución, cuya cuantía y dígitos finales habrían sido comunicados en privado por el donante. Al verificar el beneficiario que la suma total cumple la cifra comunicada, la incertidumbre desaparecería.
- b) El candidato comunica a sus donantes que ha encontrado un método secreto para evitar toda incertidumbre respecto a cuánto realmente le distribuye cada uno. Si bien el donante no está seguro de que esa afirmación sea verdadera, no deja de ser plausible que el beneficiario cuente con un soplón en el personal del Servicio Electoral. Basta con que el donante corrupto sea adverso al riesgo de perder su inversión para que opte por distribuir lo comunicado y no menos.
- c) Exacerbar el riesgo para el donante corrupto de perder su inversión. El beneficiario amenaza con no reconocer favor alguno al donante que comunica en privado un cierto aporte, si la entrega del siguiente lunes resulta ser menor que 70% de lo comunicado (70% es el valor mínimo del factor aleatorio, impuesto por ley al Servicio Electoral). Como el donante controla exactamente cuánto distribuye, cualquier valor inferior a 70% de lo comunicado solo puede explicarse porque el donante incumplió su promesa. Además, el donante puede eliminar esta amenaza sin costo, limitándose a cumplir lo comunicado, por lo que no tiene motivos para retirarse del acuerdo. En el equilibrio de este juego, el beneficiario emite esta amenaza, que será creíble, y el donante elige distribuir justo lo comunicado, porque le conviene³³. En este método la incertidumbre desaparece de inmediato, sin necesidad de esperar varias semanas.

³³ Prueba: sea f la fracción aleatoria que aplica el Servel, sea C la distribución comunicada, sea $x \in [0,1]$ la fracción de ella realmente distribuida (x puede ser inferior a 20 UF. Lo que debe superar 20 UF es el aporte en la etapa 1 desde el cual se distribuye), sea E la entrega del Servel el siguiente lunes, sea B el valor del beneficio para el donante si hay transacción (donde $B > C$) y sea $b(E) = \text{valor del beneficio efectivo}$. El beneficiario amenaza con $b = 0$ si $E < 0,7C$; y $b = B$ si no. El donante neutral al riesgo percibe utilidad esperada $\pi(x) = [1 - \text{Prob}\{E(x) < 0,7C\}] \cdot B - x \cdot C$. Reemplazando $E(x) = f \cdot x \cdot C$ y sabiendo que el Servel elige f con la distribución G en el soporte $[0,7; 1]$, entonces $\text{Prob}\{E(x) < 0,7C\} = G(0,7/x)$ si $0,7 < x \leq 1$ y $\text{Prob} = 1$ si $x \leq 0,7$. Luego $\pi(x) = [1 - G(0,7/x)] \cdot B - x \cdot C$ si $0,7 < x < 1$ y $\pi(x) = -x \cdot C$ si $x < 0,7$. Requerimos además que $\partial\pi(x)/\partial x > 0$ en todo el rango de $0,7 < x \leq 1$, lo cual exige que $G' > [C/B] \cdot (1/0,7)$, como por ejemplo en la distribución uniforme. Bajo estas condiciones se cumple que $x^* = 1$, que $\pi(x^*) = B - C$ y que no hay incertidumbre para el donante ni el beneficiario. QED. Comentario: la incertidumbre retornaría si el Servel informara privadamente al donante que está usando un cierto G tal que $G' < x^2 \cdot (C/B) \cdot (1/0,7)$, pues ello generaría un máximo interior para $\pi(x)$ que incentivaría al donante a elegir algún $x^* < 1$. Sin embargo, la ley prohíbe al Servel discriminar en las comunicaciones privadas a los donantes. Si el Servel informara públicamente una distribución G tal que $G' < x^2 \cdot (C/B) \cdot (1/0,7)$, el beneficiario ajustaría $b(E)$ para contrarrestar el incentivo creado por la nueva G , por lo que esa información pública no tendría efecto.

Sin embargo, este método de elusión funciona solamente si el Servicio Electoral entrega cada lunes información a los donantes sobre cuántos recursos traspasó a cada candidato, o si entrega al beneficiario un certificado que este pueda mostrar a sus donantes. Si negara esa información, por ejemplo con el método esbozado en la sección 4, el beneficiario tendría un fuerte incentivo a comunicar al donante que recibió menos del 70% de la suma comprometida, aunque fuera falso, y este no podría verificarlo. Previendo eso, el donante dejaría de participar en este método de elusión. Negar esa información es compatible con informar en forma oportuna a la ciudadanía sobre la cifra acumulada de entregas, como se propone en la sección 4.

Análisis de los dos primeros métodos de elusión

La elusión por medio de la “suma de varias semanas” empieza a fallar apenas el beneficiario recibe varias distribuciones, y falla más rápido si ellas ocurren en semanas contiguas. La contigüidad temporal de las distribuciones, unida a que la retención de una semana se entiende distribuida en la semana siguiente, en la cual se recibe también una distribución nueva, mezcla las distribuciones. Si existe alguna semana sin distribuciones nuevas, el mecanismo también genera una distribución por medio de la retención. Aunque el Servicio Electoral decida transferir todo el saldo retenido cuando este sea inferior a cierto umbral (lo cual ha ocurrido), si este umbral es pequeño se logra la mayor parte del efecto.

Si al término de la campaña existiera una discrepancia entre la suma de los aportes comunicados y la suma de los aportes recibidos de parte del Servicio Electoral, el candidato o beneficiario no podría asignar esta discrepancia entre donantes, es decir, no podría individualizar a quién le mintió. Eso hace renacer la incertidumbre, que es lo buscado.

Para el método de la “suma de varias semanas” proponemos usar como estándar empírico para calificar si la incertidumbre es suficientemente alta, que el número de distribuciones recibidas por el candidato, en toda la campaña, sea de ocho o más. La cifra de *ocho* toma en cuenta que un candidato recibe hasta doce pagos semanales del Servicio Electoral dentro del período de campaña (esta dura tres meses y el último pago se recibe después de la elección), y que las distribuciones más valoradas por un candidato son aquellas que recibe antes de las tres semanas finales, pues en esas últimas semanas ya es demasiado tarde para que un gasto adicional revierta la tendencia electoral.

Aún así, desde la perspectiva de la eficacia del mecanismo, solo merece cuidado el caso de pocas distribuciones cuando el candidato es “competitivo”. Definimos como “competitivo” a aquel candidato que ganó un escaño o se estima estará cerca de ganarlo, definiendo “cercanía” con alguna amplitud para tomar

en cuenta la incertidumbre que vive el donante antes de ocurrir la elección³⁴. Para los demás candidatos, que podríamos calificar de testimoniales, el hecho de recibir menos de ocho distribuciones no crea peligro de intercambios corruptos, pues los donantes que buscan comprar favores solo “invertirían” por error en un candidato testimonial. Tampoco presentan un riesgo de extorsión significativo, porque un candidato testimonial rara vez tiene poder para dañar a quien no le compre protección. Entre las candidaturas competitivas, tampoco interesan aquellas que se financian solo con subsidios fiscales, aportes del propio candidato, aportes del partido y donaciones privadas de carácter público, sin recibir ninguna distribución reservada.

También debemos analizar la elusión por medio de “comunicar que se ha encontrado un método *secreto* para evitar toda incertidumbre respecto a cuánto realmente distribuyó”. Si bien la existencia de tal método es plausible, su credibilidad puede ser minada significativamente por un Servicio Electoral proactivo.

Para ello, ayudaría que el Servicio Electoral adoptara medidas públicas para mantener la confianza de los donantes que temen que algún funcionario del Servicio Electoral, o algún programador contratista de aquel, manipule la donación, desviándola a otros beneficiarios en contra de la voluntad del donante, o apropiándose de ella. Valdés (2004) propuso seis medidas concretas para mantener la confianza de los donantes. Ellas son compatibles con que el Servicio Electoral deje de certificar cada lunes a los donantes el monto de recursos que traspasó a cada beneficiario o candidato, y a publicar cada cuatro semanas la cifra acumulada de entregas. El Servicio Electoral no ha anunciado la adopción de estas medidas, pero ellas siguen disponibles.

Análisis de la elusión vía “exacerbar el riesgo para el donante de perder su inversión”.

Analicemos el caso respecto del momento en que el candidato recibe comunicación de que recibirá *dos* distribuciones en una misma semana (el caso de una sola distribución ya fue comentado), y el Servicio Electoral informa a los donantes sobre cuántos recursos traspasó al candidato.

Las distribuciones comunicadas tienen magnitudes C_1 y C_2 . Si las distribuciones efectivas son $x_1.C_1$ y $x_2.C_2$, donde x_1 y x_2 son los grados de cumplimiento elegidos por cada donante, el candidato que usa el método de “exacerbar el riesgo para el donante corrupto de perder su inversión”, puede usar la siguiente estrategia: comunicar (privadamente) a cada uno de los donantes que no creará

³⁴ La evidencia indica que los interesados predicen los votos relativos con un margen de error moderado. Por eso, los analistas usamos los votos efectivos ex-post como *proxy* de los votos estimados por los interesados.

a *ninguno* de ellos si la entrega total que recibirá el lunes siguiente resulta ser inferior a 70% de la suma ($C_1 + C_2$).

A continuación, los dos donantes deben elegir sus respectivos grados de cumplimiento x_1 y x_2 en forma simultánea y sin coordinarse, pues ninguno sabe quién es el otro donante. En este juego existen dos equilibrios de Nash en estrategias puras cuando los montos comunicados no difieren demasiado. En el primero, ambos cumplen 100% y el candidato les cree a ambos. En el segundo, ambos incumplen y el candidato no cree a ninguno³⁵.

Notemos que con esta estrategia, el beneficiario convierte el incumplimiento en un “mal público entre donantes”, con el fin de compensar el mal público que la ley le impuso con la entrega mezclada de recursos cada lunes. Por eso, si hubiera tres o más distribuciones en una misma semana, la estrategia análoga tendría equilibrios similares.

Sin embargo, el donante no conoce la suma comunicada privadamente al candidato por el otro donante (1 no conoce a C_2 y 2 no conoce a C_1). Aunque el Servicio Electoral comunique a los donantes la cuantía total de los recursos que entregó ese lunes al beneficiario, el donante 1 no puede verificar si el beneficiario recibió el lunes menos de 70% de ($C_1 + C_2$), porque no conoce a C_2 . Más aún, el beneficiario tiene un incentivo a comunicar a cada donante (por separado) que la comunicación del otro fue *mayor* que la real, digamos M_2 , de modo de quedar liberado del compromiso de hacer un favor al saberse que recibió menos de 70% de la suma ($C_1 + M_2$). Previendo esto, el donante corrupto desconfiaría y no participaría.

Una solución para el candidato es la siguiente: comunicar a cada donante que su comunicación C es *la única* que le ha sido comunicada en esa semana. En forma equivalente, puede comunicar a cada donante que *el otro* donante comu-

³⁵ Prueba: identificamos el equilibrio de Nash donde el beneficiario amenaza con $b = 0$ si $E < 0,7.(C_1 + C_2)$; y $b = B$ si no; el donante que denominamos “i” elige $x_i \in [0,1]$, y el otro que denominamos “-i” elige $x_{-i} \in [0,1]$. En el equilibrio de Nash, el otro donante elige cumplir lo comunicado, es decir $x_{-i}^* = 1$. Veamos si “i” hace lo mismo al maximizar su utilidad esperada $\pi_i(x_i, x_{-i}) = [1 - \text{Prob}\{E(x_i, x_{-i}) < 0,7.(C_i + C_{-i})\}] \cdot B_i - x_i \cdot C_i$. Reemplazando $E(x_i, x_{-i}) = f.(x_i \cdot C_1 + x_2 \cdot C_2)$, sabiendo que $x_{-i}^* = 1$ y sabiendo que el Servel elige f con la distribución G en el soporte $[0,7; 1]$, entonces $\text{Prob}\{E(x_i, 1) < 0,7.(C_i + C_{-i})\} = G(0,7.(C_i + C_{-i}) / (x_i C_i + C_{-i}))$ si $[0,7 - 0,3.(C_{-i} / C_i)] < x_i \leq 1$ y $\text{Prob} = 1$ si $x_i \leq [0,7 - 0,3.(C_{-i} / C_i)]$. Luego $\pi_i(x_i, 1) = [1 - G(0,7.(C_i + C_{-i}) / (x_i C_i + C_{-i}))] \cdot B_i - x_i \cdot C_i$ si $[0,7 - 0,3.(C_{-i} / C_i)] < x_i \leq 1$ y $\pi_i(x_i, 1) = -x_i \cdot C_i$ si $x_i \leq [0,7 - 0,3.(C_{-i} / C_i)]$. Suponemos a continuación que se cumplen dos requisitos: (a) suficiente simetría, es decir, que la suma comunicada por el otro donante no es mucho mayor que la propia; en concreto que $\pi_i(x_i, 1) < (B_i - C_i)$ para $x_i = [0,7 - 0,3.(C_{-i} / C_i)]$, lo cual exige que $C_{-i} < (B_i / 0,3) - C_i$; y (b) que $\partial \pi_i(x_i, 1) / \partial x_i > 0$ en todo el rango de $[0,7 - 0,3.(C_{-i} / C_i)] < x_i \leq 1$, lo cual exige que $G' > [(C_i + C_{-i}) / B_i] \cdot (1 / 0,7)$, como por ejemplo en la distribución uniforme. De (a) y (b) se deduce que $x_i^* = 1$, que $\pi_i(x_i^*, 1) = B_i - C_i$ y que no hay incertidumbre para el donante ni para el beneficiario. QED. Si hubiera suficiente asimetría entre las sumas comunicadas, de modo que $C_{-i} > (B_i / 0,3) - C_i$, entonces quien dona menos encontraría que $x^* = 0$, es decir, preferiría incumplir lo que comunicó, y quien dona más sí cumpliría. El argumento expuesto en esta nota falla porque, para quien dona más, se incumple $x_{-i}^* = 1$. Puede no existir equilibrio en estrategias puras.

nicó una suma $M2$ menor que la real, ojalá cero³⁶. En efecto, cuando un donante creyera que es el único que aporta una suma relevante esa semana, y cumple su parte, se asegura de que el candidato no aduzca el lunes que recibió menos de 70% de la suma ($C1 + M2$) con el fin de liberarse del compromiso de pagar el favor, y dado eso, el donante se arriesga a aportar lo comunicado.

El donante 1 observa que esta comunicación del candidato reduce el umbral requerido de la entrega del lunes, hasta 70% de $C1$, que es menor que 70% de la suma ($C1 + M2$). Si hubiera más aportes, la entrega subiría, así que no pierde nada creyendo. ¿Qué ocurre si el Servicio Electoral comunica al donante que la cuantía total de los recursos que entregó ese lunes a ese beneficiario supera el 100% de $C1$? Sería evidente que existió al menos una distribución más³⁷. El candidato puede replicar indicando que posiblemente hubo un donante altruista que no le comunicó su aporte. Como el argumento es plausible, como el donante no pierde creyendo y como desea el intercambio corrupto, le conviene declarar que cree.

Sin embargo, a medida que el número plausible de distribuciones por semana sube a tres o más, como ocurre en el caso de los candidatos presidenciales, los partidos y algunos candidatos a senador, y también cuando hay más donaciones altruistas como los de la sección 4.1, se hace más atractivo para el donante corrupto jugar a que su umbral (70% de $C1$,) será cumplido por los aportes ajenos *por sí solos*. Esto hace renacer su incentivo a distribuir menos que lo comunicado y a la vez exigir el favor³⁸. Sabiendo esto, renace la incertidumbre en la mente del beneficiario, y reduce su disposición a cumplir su parte en el intercambio corrupto.

Con todo, nos parece que existe otra manera, quizá más simple, de bloquear este método de elusión: que el Servicio Electoral pague al beneficiario de modo que este no pueda *certificar* a sus donantes cuánto recibió cada lunes.

La sección 4 propone métodos para bloquear los tres métodos de evasión identificados en esta sección.

3.3. Resultados empíricos para las campañas de 2005

Recordemos que se justificó que para medir la plausibilidad de eludir por medio del método de la “suma de varias semanas”, es útil usar un estándar de ocho distribuciones en toda la campaña. El Cuadro N°4 muestra que todos los can-

³⁶ Una distribución puede ser cero, pues el piso de 20 UF es solo para el depósito de la primera etapa.

³⁷ Estos aportes tienen el atributo clave de que no pueden ser negativos. Por eso, operan modificando la distribución $G(f)$, sin cambiar sus atributos, y por tanto no cambian las conclusiones del análisis anterior.

³⁸ El aumento en el número de distribuciones por semana transforma a cada donante en un “donante pequeño” en el caso asimétrico de dos donantes.

didatos a presidente recibieron más de ocho distribuciones, tanto en primera como en segunda vuelta. También estuvieron en esa situación 26 candidatos a senador, 52 candidatos a diputado y tres partidos políticos. El 88% de todos los aportes por la vía “reservada” llegó a candidatos o partidos que recibieron al menos ocho distribuciones.

Cuadro N°4: Número de beneficiarios, según el número de distribuciones recibidas en las campañas chilenas de 2005-enero 2006

Clase de beneficiario	No recibió distribuciones	Recibió 8 o + distribuciones	“Región intermedia” Recibió entre:		Porcentaje de beneficiarios en “región intermedia”	Porcentaje <i>de aportes</i> recibido en “región intermedia”
			1 y 4 distribuciones	5 y 7 distribuciones		
Candidato presidencial 1ª vuelta	1	3	0	0	0	0
Candidato a senador en circuns. con más de 200 mil inscritos	27	24	5	3	14%	3%
Candidato a senador en circuns. con menos de 200 mil inscritos	4	2	1	0	14%	3%
Candidato a diputado	194	52	102	38	36%	38%
Partidos en período de campaña	3	3	2	2	40%	13%
					Subtotal	13%
Partidos 2ª vuelta presidencial	0	2	0	0	0	0
Candidato presidencial 2ª vuelta	0	2	0	0	0	0
					Total	12%

Fuente: Servicio Electoral, Oficio Ordinario N° 243 de 2007.

También estuvieron en esa situación 26 candidatos a senador. Considerando que los otros cuarenta candidatos a senador recibieron, según la última columna del Cuadro N°4, apenas 3% de los recursos totales distribuidos a senadores por esta vía (31 de ellos no recibieron nada por esta vía), y que había veinte escaños por llenar, se deduce que esos otros cuarenta no fueron “competitivos” o se financiaron en forma dominante con financiamiento fiscal. Por tanto, *todos* los candidatos “competitivos” a senador cumplieron este requisito para vivir incertidumbre sobre la cuantía aportada por cada donante que usó esta vía.

Según el Cuadro N°4, también hubo 52 candidatos a diputado que recibieron más de ocho distribuciones en toda la campaña. También ellos eran los candidatos más competitivos, pues recibieron el 62% de los recursos totales distribuidos a diputados por esta vía.

Sin embargo, había ciento veinte escaños por llenar y no se registra evidencia que demuestre que todos los demás candidatos a diputados eran testimoniales o se financiaron exclusivamente con financiamiento público. Por eso, hay razones fundadas para creer que cerca de 68 de los diputados electos en 2005 vivieron bajos niveles de incertidumbre respecto al cumplimiento de los aportes que les fueron comunicados en privado. Esto significa que cerca de 68 de los 120 diputados electos en 2005 pudieron usar el método de la “suma de varias semanas” para eliminar la incertidumbre sobre la cuantía aportada por cada donante. Ellos no dieron garantías a la ciudadanía de estar libres de sospechas de corrupción o extorsión.

Tampoco dan garantías aquellos candidatos que no recibieron distribución alguna, pues pueden haberse financiado solo por vías irregulares, donde la única protección contra la corrupción y la extorsión es la persecución del SII.

A continuación revisamos el impacto del tercer método de elusión, que hemos llamado “exacerbar el riesgo para el donante corrupto de perder su inversión”. Como se analizó en detalle en la sección 3.3, la efectividad de este método depende de que el Servicio Electoral comunique los días lunes el monto entregado a cada beneficiario, sea directamente a los donantes o dando al beneficiario un certificado que este pueda mostrar a sus donantes.

Si el Servicio Electoral comunicara esa información, la efectividad de este método también disminuiría a medida que aumentase el número de distribuciones *por semana*, pues como se explicó, ello permite al donante confiar en que el 70% de la distribución comunicada por los demás donantes cubrirá el 70% de su propia comunicación. Con todo, este método de elusión es muy efectivo cuando existe una sola distribución por semana, y todavía es efectivo con dos distribuciones por semana.

Contamos con los siguientes datos para conocer el número de distribuciones por semana y la dispersión de sus cuantías: las dos últimas columnas del Cuadro N°3, el Cuadro N°4 y el Cuadro N°5. Ellos revelan que los tres candidatos presidenciales recibieron en promedio 4,6 distribuciones por semana, lo que es mayor que dos, y por tanto la aplicación del segundo método de elusión fue poco creíble. Lo mismo ocurre con los partidos grandes.

También se encuentra que las diferencias de tamaño entre los aportes fueron moderadas, lo cual es apoyado por la presencia de los topes legales. Eso indica que hubo un razonable nivel de incertidumbre en las candidaturas presidenciales y en los partidos, respecto al cumplimiento de aportes comunicados privadamente por cada beneficiario.

Cuadro N°5: Dispersión del número de distribuciones y de los aportes según cuantía, relativa al límite de gasto (LG) del beneficiario, en las campañas 2005-2006

Clase de beneficiario	% Distribuciones menores a 2,5% del LG*	N° distribuciones entre 2,5% y 5% del LG	% de aportes distribuido en sumas menores a 2,5% del LG	% de aportes distribuido en sumas entre 2,5% y 5% del LG
Candidato presidencial 1ª vuelta	100%	0%	100%	0%
Candidato a senador en circ. con más de 200 mil inscritos	81%	14%	65%	25%
Candidato a senador en circ. con menos de 200 mil inscritos	45%	27%	16%	28%
Candidato a diputado	54%	31%	28%	38%
Partidos en período de campaña	86%	12%	68%	28%
Partidos en 2ª vuelta presidencial	38%	62%	19%	81%
Candidato presidencial 2ª vuelta	100%	0%	100%	0%

* LG = límite de gasto electoral, fijado por ley para cada candidato en función del número de inscritos en el distrito y del cargo al que postula. También establece un LG para un partido, con otra fórmula.

Fuente: Servicio Electoral, Oficio Ordinario N° 243 de 2007.

Sin embargo, en el caso de candidatos competitivos a senador en circunscripciones con más de doscientos mil inscritos, se observa un promedio de 2,2 distribuciones por semana en la campaña de 2005³⁹. Esto implica que este método de elusión fue efectivo para muchos de los senadores electos. Ello puede atribuirse en parte a una falencia en la gestión del Servicio Electoral, en la medida que haya omitido bloquear el mecanismo negando a los donantes la información de cuánto entrega el lunes al beneficiario.

El Cuadro N°3 también revela que las distribuciones grandes para senadores (sobre \$6 millones, que fue el promedio de todas sus distribuciones) significa-

³⁹ Según el Cuadro N°4, hubo 24 candidatos a senador en circunscripciones con más de doscientos mil inscritos, que recibieron un total de ocho o más distribuciones. Los demás candidatos recibieron un total estimado de 32 distribuciones (ocho candidatos entre uno y siete distribuciones, con un promedio asignado de cuatro). Restando estas 32 distribuciones de las 654 indicadas en el Cuadro N°3, y dividiendo por los 24 beneficiarios y por 12 semanas, resulta un promedio de 2,2 distribuciones por semana por cada uno de los 24 candidatos mencionados.

ron aproximadamente el 43% de las donaciones y el 74% de los fondos recibidos por esta vía. El Cuadro N°5 indica que el $(100 - 81 - 14) = 5\%$ de sus distribuciones superó el 5% del Límite de Gasto (LG) y además, que esas distribuciones “grandes” sumaron solo el $(100 - 65 - 25) = 10\%$ del aporte en dinero. Esto indica que las distribuciones más grandes (mayores que el 5% del LG) no aportaron demasiados recursos en relación al total. Esto confirma que en la gran mayoría de las semanas, las campañas de senadores recibieron unas pocas distribuciones de tamaño similar, por lo cual la elusión por medio de “exacerbar el riesgo para el donante corrupto de perder su inversión” fue factible en la mayoría de los casos.

Para el caso de los candidatos a diputado, y también de los candidatos a senador en circunscripciones pequeñas, la elusión por este método fue aún más efectiva, pues solo hubo 1,2 distribuciones por semana⁴⁰. Un número tan bajo permite al candidato un control fino del cumplimiento de las comunicaciones privadas. Veremos soluciones a continuación.

Además, las distribuciones grandes a diputados (sobre \$5 millones) fueron el 11% del total y significaron solo el 29% de los fondos entregados por esta vía. Comparando con el límite de gasto, la proporción de los aportes totales que fueron superiores al 5% del LG fue $(100 - 28 - 38) = 36\%$, y la proporción de distribuciones cuyo valor superó el 5% del límite de gasto fue $(100 - 54 - 31) = 15\%$. Esta diferencia sugiere una asimetría sustancial entre distribuciones. Por todo lo anterior, en el caso de los diputados, parece razonable suponer que las distribuciones grandes no fueron percibidas como inciertas por los beneficiarios.

En suma, la elusión por el método de elusión que hemos llamado “exacerbar el riesgo para el donante corrupto de perder su inversión” solo falló respecto a los aportes reservados a los candidatos a presidente y a los partidos, en las campañas de 2005. Estos beneficiarios suman cerca de 50% de los aportes reservados. Este es un avance que no debería ser despreciado. Sin embargo, también es cierto que pudo tener éxito con el 50% restante de los recursos. Respecto de ellos, el intento de introducir incertidumbre empeoró la situación inicial al dar cobertura legal y de imagen a intercambios que pueden haber sido corruptos.

Nunca puede descartarse que los partidos y donantes ideen nuevos métodos para eludir la incertidumbre sobre el origen de cada aporte obtenido por esta vía, no cubiertos aquí.

⁴⁰ En una semana representativa hubo 1.142 distribuciones para diputados, divididas entre 52 candidatos con más de ocho distribuciones en total y 140 candidatos con un promedio (asignado) de tres distribuciones en total. Restando estas últimas, los 52 candidatos con más distribuciones recibieron un promedio de $(1.142 - 140 \times 3) / (12 \times 52) = 1,2$ distribuciones por semana.

4. Propuesta para fortalecer el financiamiento ciudadano de la política

Esta sección propone medidas concretas para ser aplicadas en Chile en el futuro, de modo de superar las falencias detectadas en la sección anterior. La premisa es que la prioridad es perseguir con celo los aportes corruptos o extorsionados que pueden infiltrar las donaciones desinteresadas motivadas por simpatía política. Ello es valioso en sí mismo, y además es indispensable para que la ciudadanía vuelva a confiar en los políticos y sus partidos.

Si bien este enfoque también admite mantener un piso de financiamiento estatal para campañas y partidos, lo hace bajo la importante condición de excluir a los partidos y parlamentarios que hayan desviado fondos públicos hacia sus campañas o tolerado intercambios corruptos o extorsionados de parte de uno o más miembros sin expulsarlo.

La primera parte de esta sección propone crear vías para que las personas naturales puedan donar sumas pequeñas a las campañas y partidos políticos, protegidas del riesgo de extorsión y premiadas con un estímulo fiscal equivalente al otorgado al aporte ciudadano por medio de empresas. La segunda parte propone aumentar el número de distribuciones por beneficiario de dos maneras: sumando los aportes pequeños a las distribuciones medianas, suspendiendo la entrega de los fondos al beneficiario mientras el número de distribuciones que se haya acumulado en su favor no supere cierto piso, y después dando un anticipo aleatorio del aporte público por voto obtenido. La última parte propone que el Servicio Electoral deje de certificar cada lunes el monto de recursos que traspasa a cada beneficiario y que modifique sus contratos laborales para proteger la probidad del personal.

4.1. Estimular aportes pequeños de personas naturales, protegidos del riesgo de extorsión

El sistema actual de aportes “reservados” está diseñado para donaciones grandes, pues el monto *mínimo* de cada depósito es 20 UF (cerca de \$430 mil). Además, el procedimiento impone la formalidad apropiada para una operación de monto sustancial, que es engorrosa. Ni siquiera se permite realizar el depósito inicial por transferencia electrónica. Ambos aspectos excluyen a las donaciones pequeñas. Por eso, se propone crear un sistema electrónico para recibir y canalizar aportes pequeños de personas naturales, basado en los nuevos medios transaccionales, como los cajeros automáticos. Ello es técnicamente posible, pues ya se hace en las teletones.

La creación de una vía expedita y protegida para donaciones ciudadanas pequeñas también levantaría una de las barreras a la vinculación entre la ciudadanía y los candidatos. Al caer el costo fijo en tiempo y esfuerzo exigido a un

ciudadano para donar, y al bajar los costos administrativos para los partidos de promover y mantener una red de simpatizantes que done sumas pequeñas, esa vinculación se hace más factible. El alto costo de promocionar las donaciones de personas naturales es uno de los factores que hasta ahora ha contribuido a frenar el crecimiento de esta forma de financiar la política chilena (Donoso, Ramos y Riquelme, 2000).

También es indispensable que las donaciones ciudadanas estén protegidas de la extorsión, y este peligro es mayor en las de monto pequeño. Los funcionarios públicos son vulnerables a la extorsión de aportes pequeños por parte de los políticos que son sus jefes (alcaldes, subsecretarios, ministros, algunos jefes de servicio), como prueban diversos episodios de la historia política chilena de las últimas dos décadas. Los pequeños contratistas del sector público también son vulnerables a la extorsión de parte de las autoridades mencionadas. Tercero, las empresas de menor tamaño y trabajadores independientes que requieren de permisos o aprobaciones caso a caso para su actividad, de parte de organismos públicos, también son vulnerables a la extorsión de parte de las mismas autoridades.

En principio, podrían existir casos análogos en el sector privado, pues puede ocurrir que los empleados y contratistas sean vulnerables a una extorsión similar de parte de ejecutivos y dueños que sean partidarios excesivamente celosos de algún candidato o partido.

Proteger de la extorsión a quien dona sumas pequeñas es similar a proteger al votante de la amenaza de daño en caso de no votar de la forma exigida⁴¹. El mecanismo de defensa es conocido: el voto secreto. Dicho secreto impide a quien planea comprar votos saber si le cumplieron. Del mismo modo, aquí se requiere crear incertidumbre en el beneficiario respecto del cumplimiento de quien ha comunicado que donará una suma pequeña.

Para que este nuevo mecanismo proteja al donante de la extorsión, se propone permitir al donante *retractarse de su donación y revertirla*, por ejemplo, durante diez días hábiles contados desde que fue realizada, en los mismos cajeros automáticos (Contardo, 2000; Ackerman y Ayres, 2002). En efecto, si el donante se siente forzado a donar por su empleador, contratante o regulador, bajo amenaza de daño, podrá protegerse revirtiendo su aporte.

Para que la retractación otorgue protección genuina, es esencial que el procedimiento de retractación sea *confidencial o secreto*. De lo contrario, el extorsionador podría destinar ayudantes a vigilar los lugares u oficinas donde ocurren las retractaciones con el fin de identificar y aplicar represalias a quienes se retracten. Es necesario facultar y mandar al Servicio Electoral para adoptar medidas para que la retractación sea confidencial.

⁴¹ No es necesario protegerse del *cohecho*, pues en este caso el participante pequeño dona, en vez de cobrar.

También es imprescindible impedir que una mera solicitud de retractación pueda permita verificar si el donante ya hizo o solicitó una retractación con anterioridad. Si existiera tal procedimiento, el extorsionador podría exigir al donante que, además de donar en presencia de sus ayudantes, solicite una retractación en compañía de sus ayudantes justo al término de los diez días de plazo. Si ya se retractó antes y ello fuera revelado al hacer esa solicitud, el extorsionador comprobaría la retractación y aplicaría el daño. Previendo esto, el donante no se atrevería a retractarse y la extorsión sería factible.

Se propone el siguiente método para evitar eso: que el sistema electrónico acepte todas las solicitudes de retractación, pero las pague solo cuando no ha sido retractada con anterioridad. El pago debe ocurrir de manera no observable por ayudantes de un extorsionador. Por ejemplo, si la retractación ya fue pagada con anterioridad, el sistema la aceptaría sin acusar, pero transferiría \$0, evento no observable por ese ayudante.

Para que este nuevo mecanismo sea expedito y fácil de usar, es necesario utilizar los nuevos medios electrónicos. Quizá, debido a que la red de cajeros automáticos es un monopolio natural, se justificaría crear un procedimiento para fijar la tarifa que cobraría esa red al Servicio Electoral, a cambio del servicio de transferir estas donaciones. También debería abrirse la opción de usar los teléfonos celulares que en el futuro permitirán pagos.

Por último, proponemos que el Servicio Electoral devuelva al donante los aportes por medios electrónicos que provengan de una persona natural (de un RUT), cuando la suma de aportes exceda el tope de veinte UF, en una misma campaña, o en un mismo año calendario en períodos fuera de campaña, sea que utilice una o más tarjetas⁴².

El efecto cuantitativo puede ser importante. Según el “Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral”, marzo-abril 2008, ante la pregunta ¿Estaría Ud. dispuesto a donar dinero para la campaña de un candidato o partido político, si hubiera una manera simple, sin trámites, de hacerlo?, el 4% de los encuestados respondió que sí. Se trata de nada menos que 280 mil personas. Su aporte agregado sería sustancial, pues al preguntar a los encuestados que se manifestaron dispuestos a donar: “¿Hasta cuánto estaría Ud. dispuesto a donar?”, la respuesta promedio fue \$24.922, y la respuesta mediana fue \$10 mil. Si un tercio de los encuestados cumpliera su promesa, estas cifras implican un potencial de aporte agregado por \$2.333 millones. Esa suma habría elevado en

⁴² Varios de los componentes de esta propuesta ya fueron enunciados por Contardo (2000) y recogida por el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, convocado por la Presidenta M. Bachelet (2007) y que entregó sus recomendaciones el 23 de noviembre de 2006. Ese gobierno también la incluyó en un proyecto de ley, pero posteriormente no le dio urgencia. Se trata del proyecto numerado Boletín N° 4727-06 e ingresado el 13 diciembre de 2006 a la Cámara de Diputados. Ver www.bcn.cl

17% la suma de los aportes reservados registrados en las campañas de 2005, que sumaron \$13.717 millones (del Cuadro N°1). Se trata de una suma significativa.

4.2. Un incentivo fiscal al aporte ciudadano en pequeña escala

Un importante beneficio colateral de crear un mecanismo que fomente las donaciones ciudadanas pequeñas es que permite combinar esos recursos con los aportes ciudadanos por medio de personas jurídicas, ya analizados en la sección 4. El efecto de esta mezcla de recursos es aumentar el número de distribuciones por semana por candidato. Ello elevaría el monto de donaciones no conocidas por cada candidato, quitando efectividad a dos de los métodos de elusión descritos. El beneficio colateral es proteger mejor los aportes ciudadanos por simpatía política de ser infiltrados por aportes corruptos o extorsionados.

Para materializar esta externalidad positiva, se propone establecer en la Ley 19.884 que los aportes pequeños de personas naturales, que hayan cumplido diez días sin retractación, sean considerados “distribuciones” y sean sumados por el Servicio Electoral a las distribuciones que personas jurídicas hagan a los distintos candidatos y partidos en la misma semana.

La existencia de este beneficio colateral también justifica un subsidio. Por eso se propone que el Fisco complemente con fondos públicos todas las donaciones de personas naturales que sumen menos de veinte UF por período de campaña que utilicen los medios electrónicos aprobados por el Servicio Electoral y que estas se sumen a las distribuciones medianas⁴³.

Con el fin de que todas las donaciones ciudadanas reciban el mismo estímulo, se propone beneficiar a las pequeñas a la misma tasa ofrecida a aquellas realizadas por medio de personas jurídicas, sean empresas o sindicatos. Se propone que la tasa de este subsidio sea la del impuesto a la renta de primera categoría para el año en que ocurre la donación.

Este estímulo sería sumado por el Servicio Electoral cuando adicionara el aporte pequeño a los aportes medianos, como se propuso. Otro punto es que el máximo de donación con derecho a este estímulo debiera ser de veinte UF por persona natural por cada período de campaña electoral y por cada año calendario en períodos fuera de campaña⁴⁴.

⁴³ Un bloqueo más efectivo de aportes privados corruptos y extorsionados también mejora la posición fiscal, pues reduce el gasto tributario en favor de los aportes corruptos y extorsionados que utilizan la vía “reservada”. Este apoyo se justifica también para promover la participación política de personas naturales por medio de ayudar a cubrir los costos administrativos de promocionar las donaciones pequeñas.

⁴⁴ En términos operativos, durante la campaña el Servicio Electoral llevaría un registro con los RUT de los donantes que han usado esta vía hasta esa fecha. Un día a la semana generaría un listado con los aportes originados en RUT cuya donación acumulada sea inferior al tope, identificando el cupo restante de aportes con derecho a subsidio. Luego solicitaría a la Tesorería General de la República una transferencia inmediata del subsidio fiscal, y depositaría la suma de donaciones más subsidios en las cuentas de los beneficiarios.

Si la tasa de este subsidio fuera 17%, y el volumen de donaciones fuera el estimado en la subsección anterior a partir de la encuesta citada, el costo fiscal del subsidio sería de \$400 millones en cada evento electoral, es decir US\$ 2 millones por cada ciclo de cuatro años.

4.3. Beneficiarios con pocas distribuciones: mezclar con adelantos de subsidio por voto

Cuando el beneficiario recibe una sola distribución en toda la campaña, la suma de las entregas al beneficiario no será aleatoria, cualquiera sea la fórmula. Si el donante comunica en privado al beneficiario cuál será la suma de los pagos que recibirá de parte del Servicio Electoral, el beneficiario tendrá certidumbre respecto a que el donante cumplió, una vez que le llegue todo el dinero. No existe protección real de la donación ciudadana desinteresada de la infiltración por aportes corruptos y extorsionados, y por el contrario, se la tiñe de un manto de legalidad y legitimidad inmerecidos.

Una forma de evitarlo es mezclar el aporte con un adelanto del subsidio por voto obtenido. En una primera etapa, se instruiría al Servicio Electoral a suspender la entrega de los fondos al beneficiario mientras el *número* de distribuciones que se haya acumulado en su favor no supere cierto umbral, a menos que el valor sumado de donaciones pequeñas en su favor (ver 4.2) sea suficientemente grande en relación a las distribuciones acumuladas. Con todo, una suspensión completa de la entrega de fondos sería negativa, porque conduciría a la devolución de los fondos al donante y ello vulneraría el derecho del donante desinteresado a expresar su preferencia política aportando a la campaña o partido que prefiere^{45, 46}.

En la segunda fase, se adelantaría otro ingreso que casi todo beneficiario recibirá, que es el aporte público por voto obtenido (cerca de US\$ 1,35 por voto). Actualmente casi todo ese aporte público se entrega solo cuando el Servicio Electoral acepta la rendición de cuentas del candidato o partido. Esta condición se ha impuesto para estimular el cumplimiento de las normas exigidas para esa rendición de cuentas, pero un efecto es que el aporte público ocurre varios meses después del término de las campañas. El Apéndice 2 presenta una propuesta en detalle.

⁴⁵ Agradezco a H. Beyer por hacerme ver esta posible contradicción y por esbozar la propuesta que sigue.

⁴⁶ Entregar estos fondos al partido sería inadecuado, porque este podría tener acordado entregarlos al donante con trazabilidad, lo cual facilitaría un eventual intercambio corrupto o extorsionado.

4.4. Que el Servicio Electoral deje de certificar lo entregado cada lunes

La sección 3.2 demostró que uno de los métodos de elusión (exacerbar el riesgo para el donante corrupto de perder su inversión) se debilita cuando el Servicio Electoral deja de certificar cada lunes a los *donantes* el monto de recursos que traspasó a cada beneficiario. Sin embargo, si el beneficiario recibiera su entrega en una cuenta bancaria, contaría con registros para certificar a sus donantes cuánto recibió del Servicio Electoral cada lunes.

Una posibilidad de solución es pagar al beneficiario cada lunes en efectivo (billetes y moneda), a cambio de un recibo del beneficiario, sin dar copia de ese recibo al beneficiario. La ventaja de este medio de pago es que el beneficiario queda desprovisto de registros que puedan ser mostrados a los donantes. Esta medida no pondría en duda la rendición de cuentas de campaña, pues el Servicio Electoral emitiría al término de la campaña un certificado por la suma total entregada los lunes. Una buena gestión de este aspecto por el Servicio Electoral contribuiría a proteger la donación ciudadana desinteresada.

Las propuestas de Valdés (2004) también siguen disponibles para bloquear la estrategia de amenazar a los donantes con que el beneficiario encontró un método secreto para evitar toda incertidumbre respecto a cuánto realmente distribuye cada uno. Reiteramos que ellas no impiden que el Servicio Electoral informe en forma oportuna a la ciudadanía sobre los recursos entregados a cada candidato o partido, publicando cada cuatro semanas la cifra acumulada de entregas a cada uno.

4.5. Proteger mejor la probidad del personal del Servicio Electoral

El personal del Servicio Electoral con acceso a la información sobre los aportes por la vía “reservada” debería tener más protecciones de probidad que las que hoy día recibe. Crear estas protecciones no requiere de ley, excepto respecto al personal de planta, porque el director del Servicio tiene amplias facultades legales para introducir cláusulas de probidad como estas en sus contratos a plazo fijo (renovables) y en los servicios a honorarios, y aplicar incompatibilidades en sus procesos de contratación. Con todo, la ley podría imponer directamente más incompatibilidades.

Primero, este personal debería estar obligado a hacer declaraciones de intereses y patrimonio en forma anual. Segundo, asumir estas funciones debería ser incompatible con ser o haber sido en algún momento de los cinco años anteriores empleado, asesor o prestador de servicios a personas naturales y jurídicas que integren un registro de inhabilitados. Este registro debería estar integrado por quienes ocupen cargos en partidos políticos, parlamentarios, sus secretarios o empleados de confianza, los “grandes donantes” y sus respectivos empleados

de confianza, y los empleados o socios de empresas de *lobby* o cabildeo. En este registro también deberían estar quienes han ejercido algún cargo de confianza exclusiva del Presidente de la República, de un intendente, de un ministro, de un subsecretario o de un alcalde, incluyendo también la prestación de servicios a honorarios o cubiertos por el Código del Trabajo, sea directamente o por medio de una sociedad de profesionales o empresa de *lobby* o cabildeo.

Tercero, el contrato debería contemplar que una vez terminada la relación laboral en el Servicio Electoral, el empleado o prestador de servicios a honorarios no pueda emplearse o prestar servicios a honorarios con cualquier persona natural o jurídica que integre el registro mencionado por un período de tres años, contados desde el término de este empleo. Para ello debe establecerse una fianza y un premio a las denuncias de terceros que resulten fundadas. Como se ve, establecer estas protecciones no requiere ley, aunque ayudaría.

Cuarto, al momento de su separación del cargo, el personal a honorarios debería recibir una indemnización para compensar esta restricción, excepto cuando haya faltado a sus deberes funcionarios.

Por último, otro organismo público, que sea independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, debería hacer investigaciones periódicas sobre posibles corrupciones o amenazas a estos funcionarios del Servicio Electoral. El Ministerio Público podría tomar la iniciativa para asumir esta tarea.

Afortunadamente, recientes reformas publicadas en enero de 2012 avanzan significativamente en esta dirección.

5. Resumen de resultados

El debate chileno sobre el financiamiento político presenta una apreciación insuficiente, a nuestro juicio, de la importancia de perseguir con celo los aportes corruptos o extorsionados. Creemos que una buena parte de la desconexión entre los partidos políticos y la ciudadanía puede explicarse en parte sustancial por los repetidos escándalos de desviación de fondos desde el Estado a sus campañas y partidos (una forma de corrupción). En efecto, la sintonía ciudadana con los partidos y los parlamentarios sufre daños severos cuando los aportes ciudadanos motivados por legítima simpatía política son empujados hacia las vías irregulares, donde son infiltrados por aportes corruptos y extorsionados.

Este estudio ofrece propuestas para perseguir con más celo los aportes irregulares. La sección 4 contiene propuestas para mejorar la efectividad de las regulaciones que impiden a un beneficiario comprobar que es verdadera la cuantía que le comunica privadamente un aportante, con dos tipos de medidas: primero, una mejor gestión por parte del Servicio Electoral, en la que destaca que el Servicio Electoral deje de certificar cada lunes el monto de recursos que traspasó a cada beneficiario, y tome medidas para proteger mejor la probidad de

su personal. Segundo, crear vías para que las personas naturales puedan donar sumas pequeñas a las campañas y partidos políticos sin riesgo de extorsión, y premiadas con un estímulo igual al otorgado al aporte de algunos ciudadanos por medio de empresas.

Tercero, se propone sumar los aportes pequeños a las distribuciones de aportes medianos para elevar su número. Cuarto, se propone, en el caso de beneficiarios con un número de distribuciones acumulado a su favor inferior a cierto piso, anticipar después de cierto lapso una parte del aporte público por voto obtenido, de un modo aleatorio a nivel individual y de magnitud suficiente para introducir incertidumbre sobre la validez de la cifra de aporte comunicada en privado por un donante.

Otras secciones del estudio hacen propuestas complementarias. La sección 1.4 propone abrir a los socios de sindicatos y de otras asociaciones sin fines de lucro, alternativas de donación similares a las existentes para socios de empresas, y complementar su aporte con un subsidio fiscal que equipare la preferencia tributaria para los socios de empresas. Específicamente, se propone que el tope máximo para las donaciones de sindicatos sea proporcional a los aportes de socios permanentes que sean personas naturales inscritas en el Registro Electoral chileno y que voten en las elecciones internas. La coherencia exige reducir también el límite máximo para los aportes de sociedades de capital, según la fracción del capital que sea propiedad de socios que estén inscritos en el Registro Electoral chileno, pues solo estos últimos tienen derechos políticos en Chile.

El Apéndice 3 contiene otras propuestas para proteger al accionista no controlador en las sociedades anónimas abiertas: propone que la ley obligue a los directores a dejar en acta la cuantía total de cada depósito que use la vía reservada, sin identificar la cuantía de las distribuciones individuales ni la identidad de sus beneficiarios, que la junta de accionistas deba aprobar cada cuatro años un tope máximo a las donaciones que el directorio puede hacer a la política, y prohibir que personas de confianza de un beneficiario puedan ser mandatarios para efectos de distribuir aportes.

En suma, este estudio demuestra que el camino regulatorio emprendido en 2003 ha logrado éxitos inéditos en la protección de la donación ciudadana de la corrupción y la extorsión, y que es posible avanzar sustancialmente en superar las falencias que subsisten.

Otros observadores no están cómodos con esa ruta y proponen criminalizar donaciones privadas y fiscalizar más duramente. Pero, ¿por qué los gobiernos chilenos del siglo XX no endurecieron la fiscalización hasta impedir las donaciones de empresas? Una hipótesis es que las autoridades entendían que muchas donaciones irregulares estaban motivadas por simpatía política, y eran en ese sentido legítimas, lo cual justificaba el poco celo en su persecución. Sin embargo, esa ausencia de celo protegía a los aportes corruptos, extorsionados y los

aportes de potencias extranjeras. Otra hipótesis es que esa fiscalización habría involucrado en delitos tributarios a casi todos los líderes políticos del momento. Como los líderes oficialistas designan y remueven al Director del Servicio de Impuestos Internos (SII), este siempre tuvo un conflicto de interés insalvable en esta materia⁴⁷. Por otro lado, si el SII hubiera fiscalizado solo a la oposición del momento, el sesgo habría desprestigiado a ese servicio, dejando al Estado desprovisto de una recaudación eficaz.

Así, uno de los resultados prácticos de la criminalización fue que la democracia chilena quedó sin herramientas para frenar las donaciones indeseables. De paso, eso impidió crear límites a los aportes legales de cada donante, deshabilitó mejoras como las que propone este estudio y deshabilitó una persecución celosa de los aportes corruptos o extorsionados. En 2003, Chile inició a tientas una mejor ruta para profundizar su desarrollo político. Este estudio sugiere maneras de perseverar en esa ruta.

⁴⁷ Una prueba es el oficio del 2 diciembre de 2002 del Director del SII, Sr. Juan Toro, quien dictaminó que quienes lo designaron —las autoridades del Poder Ejecutivo— podían ellas decidir si tributar o no sobre sus ingresos irregulares recibidos vía “sobres con billetes” durante los años anteriores. (ver su Oficio del 2 de diciembre de 2002 en <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=99835>). Que esta interpretación es insostenible fue reconocida implícitamente por la Ley 19.863 del 6 de febrero de 2003, pues estableció que los sobresueldos pasaran obligatoriamente a ser renta. De los miles de autoridades que pudieron elegir tributar, muy pocos lo hicieron.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, Bruce y Ian Ayres (2002). *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Ayres, Ian y Jeremy Bulow (2001). “La donación secreta: evitar que los candidatos sepan quiénes son sus donantes permite desarticular el tráfico de influencias”. *Estudios Públicos* N° 83, traducido al español desde el *Stanford Law Review*, 1998.
- _____ (1998). “The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence”. *Stanford Law Review* 50(3): 837-91, February.
- Bogdanor, Vernon (2000). “El financiamiento político en Gran Bretaña”, en S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, p. 139-170. Disponible en www.cepchile.cl
- Centro de Estudios Públicos, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD (2008). “Estudio nacional sobre partidos políticos y sistema electoral”, marzo-abril.
- Comisión de Reforma del Estado del CEP (2000). Informe “Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política”. En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 385-564. Disponible en www.cepchile.cl
- Contardo, Fernando (2000). “Donaciones políticas confidenciales”. En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 361-384. Disponible en www.cepchile.cl
- Díaz-Santana, Héctor. (2000). “Experiencia con el financiamiento de partidos políticos en España”. En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, p. 171-214. Disponible en www.cepchile.cl
- Donoso, Patricio, Ramos, Paulina y Paulina Riquelme (2000). “Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos”. En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 321-360. Disponible en www.cepchile.cl
- Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, convocado por la Presidenta M. Bachelet (2007). Informe del 23 de noviembre de 2006 (documento en *Estudios Públicos* N° 105: 267-299).
- Mensaje de la Ley 19.963 (2004), numerado como Mensaje N° 673-350, del 4 de mayo de 2004, “Modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, estableciendo sanciones y el procedimiento para

- su aplicación”. Disponible en www.bcn.cl
- Mendoza, Ramiro (2000). “Alcances jurídicos del financiamiento de los partidos políticos en Chile”. En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 227-330.
- Pulzer, Peter (2000). “El financiamiento político en Alemania”, en S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 89-138. Disponible en www.cepchile.cl
- Rawls, John (1993). *Liberalismo político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sifry, Micah y Nancy Watzman (2004). *Is That a Politician In Your Pocket?*, New Jersey: John Wiley and Sons.
- Valdés, Salvador (2007). “¿Por qué permitir la donación de personas jurídicas a la política?” capítulo en el libro digital “*Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*”, que recoge resultados del seminario CEP - Expansiva “El Chile que viene”, 18 de enero de 2007, Santiago. Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_864_inicio.html
- _____ (2004). “Garantías de fiel destino para las donaciones reservadas”, *Punto de Referencia* N° 275, Centro de Estudios Públicos, julio. Disponible en www.cepchile.cl
- _____ (2005). “Voto marcado y aportes reservados”, artículo de opinión publicado en diario *El Mercurio*, miércoles 17 de agosto. También disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3587.html
- Valdés, Salvador y Ximena Hinzpeter (2000). “Cuánto cuesta una campaña electoral: los gastos de los candidatos al Parlamento en 1997 en Chile”, Documento de Trabajo N° 309, octubre. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Apéndice 1

Descriminalizar las donaciones políticas de sindicatos y otros

Proponemos reformar el art. 26 de la Ley 19.884 para autorizar a las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro a hacer donaciones a la política, dentro y fuera de los períodos de campaña, siempre que cumplan un tope máximo y completen el siguiente procedimiento operativo:

- a) Cada donación política de una asociación de derecho privado sin fines de lucro deberá ser atribuida por esa asociación a cuotas aportadas en el período aplicable por socios *permanentes* que sean *persona natural con derecho a voto en Chile*. La suma de las donaciones que haga la asociación a distintos beneficiarios generará una atribución acumulada a las cuotas aportadas por cada socio en el período. Habrá un impuesto de 40%, retenido por el Servicio Electoral, a la atribución acumulada a las cuotas de un socio, que *exceda* a la cifra menor entre la cuantía de las cuotas acumuladas recibidas de ese socio y 3 UF (\$50 mil) por cada período aplicable. La cifra de 3 UF busca dejar libre de gravámenes a cuotas de montos plausibles, y al mismo tiempo gravar con fuerza las cuotas simuladas y financiadas por terceros.
- b) Para que una persona natural adquiera el carácter de socio *permanente* para los efectos de este impuesto, se propone exigir que cumpla tres condiciones a la vez: (i) estar inscrito en el Registro Electoral chileno, y por tanto tener derecho a votar como ciudadano chileno; (ii) haber estado al día en el pago de las cuotas al término de al menos dos de los cuatro años calendario anteriores a la fecha de donación por parte de la asociación; y (iii) haber votado en la última elección interna de la asociación. Para efectos del cumplimiento de estas condiciones, la asociación solicitaría una verificación de su recaudación anual de cuotas, y de sus elecciones internas, a la Subdirección de Fiscalización del Servicio Electoral⁴⁸.
- c) Las asociaciones de derecho privado sin fines de lucro no podrán donar bienes, servicios ni patrocinios a la política, porque es muy costoso asignarles un valor fundado. Sus donaciones de dinero solo podrán utilizar las vías de carácter público y la reservada, y siempre deberán depositar sus aportes al Servicio Electoral.

⁴⁸ Ella debería ser autorizada a acordar convenios de verificación permanente con las asociaciones más importantes, para facilitar el trabajo en las siguientes elecciones.

La tasa de impuesto de 40% propuesta no tiene por fin recaudar, sino actuar como un freno a la donación. La tasa de 40% fue elegida para igualar a la mayor del impuesto a la renta (ver sección 1) y también para que no sea demasiado costoso exceder el tope por error.

Damos a continuación ejemplos del impacto de esta propuesta. Primero, un sindicato con mil socios con cuotas al día, de los cuales quinientos cumplen la definición propuesta de socio permanente, que recauda una cuota promedio cercana a tres UF (\$50 mil) al año, podría donar en total a todos los candidatos en una elección hasta $3 \times 500 = 1.500$ UF (\$33,5 millones, o US\$ 71 mil). Si bien un sindicato con diez mil socios al día en iguales condiciones podría donar hasta 15 mil UF (\$335 millones), existe también el tope de 10 mil UF a las donaciones de una misma persona jurídica, que es más restrictivo en este ejemplo.

Desde luego, se debe mantener la prohibición de que las personas jurídicas de *derecho público* donen a candidatos y partidos. El motivo es que el patrimonio de esas personas jurídicas, con o sin fines de lucro, se forma con los tributos de todos los ciudadanos, y eso las obliga a permanecer imparciales en las contiendas políticas.

Apéndice 2

Propuesta para beneficiarios que reciben pocas distribuciones

La propuesta es que una vez que la suspensión de la entrega de fondos haya durado más de un cierto número de semanas, que identifican al beneficiario como uno que recibe pocas distribuciones, se adelante al beneficiario parte del futuro subsidio por voto obtenido y se detenga dicha suspensión. Lograr los fines propuestos exige conciliar varios objetivos:

- Que el monto del adelanto individual sea aleatorio, incluso después de la rendición de cuentas, para que el beneficiario nunca pueda determinar cuánto fue el verdadero monto de las escasas distribuciones recibidas. Se requiere impedir al beneficiario acotar a un rango estrecho el monto del adelanto individual.
- Que a nivel agregado los adelantos no favorezcan a los candidatos que reciben pocas distribuciones respecto a los demás candidatos. Ello exige que el conjunto de los anticipos otorgados sean restados del conjunto de los subsidios por voto obtenido para todos los candidatos que reciban anticipos. Para lograrlo, la magnitud del subsidio por voto obtenido para este subconjunto de candidatos sería determinado después de terminar la campaña. Específicamente, el subsidio por voto para este subconjunto debe ser definido como la cifra de referencia fijada en la ley, menos aquella proporción que sea necesaria para financiar el conjunto de los adelantos aquí propuestos. Los cuadros 3 a 5 sugieren que se trataría de un descuento modesto.
- Que se incentive al donante corrupto a donar menos que lo comunicado en privado al beneficiario. Para ello, es necesario adelantar un monto de aporte público bastante superior a lo que realmente llegue como distribución. Frente a esa regla, convendrá al donante corrupto o extorsionado arriesgarse a aportar una suma bastante inferior a la comunicada en privado, sabiendo que el aporte público cubrirá parte de la diferencia, y de manera aleatoria. Por su parte, el beneficiario desconfiará de la cifra comunicada en privado, que es lo buscado. En cambio, un donante desinteresado reaccionaría del modo opuesto a este incentivo donando más, porque al hacerlo lograría un adelanto más cuantioso del aporte público, y eso ayudaría más al beneficiario a hacer publicidad.
- Para incentivar al donante corrupto a no donar nada, a pesar de haber comunicado una suma positiva en privado, conviene aplicar una regla similar a aquellos beneficiarios que no reciban ninguna distribución. Se requiere que el monto del adelanto sea positivo —aunque modesto— incluso para los candidatos que no han recibido ninguna distribución. Recordemos que el aporte

público de 0,03 UF por voto alcanza el monto piso del depósito “reservado”, que es de 20 UF, cuando el candidato recibe 667 votos, cifra pequeña.

También se propone que exista un rango de casos intermedios, en el cual se apliquen normas de severidad intermedia. En calidad de ilustración, considérese la siguiente propuesta específica:

- i) No transferir distribuciones originadas en depósitos medianos (superiores a 20 UF, piso vigente) a un beneficiario que haya recibido entre *ceros y cuatro* de esas distribuciones contando desde el inicio de la campaña, y que haya recibido aportes pequeños (de la sección 4.1) por un valor acumulado inferior a la cifra mayor de entre 20 UF y 20% del valor acumulado de esas mismas distribuciones. Los aportes pequeños sí son transferidos, bajo el mecanismo de la fracción aleatoria. Una vez que la suspensión de la entrega de distribuciones originadas en depósitos grandes exceda de *tres* semanas, contadas desde el inicio de la campaña o desde la última entrega del día lunes, el Servicio Electoral adelanta una parte del financiamiento público por voto obtenido. El monto del adelanto es el producto de la mayor de dos cifras: 20 UF y la mayor de las distribuciones retenidas desde el inicio de la campaña o desde la última entrega del día lunes, y una nueva fracción aleatoria, que variará entre 0,70 y 1,40. La suma liberada es objeto de la fracción aleatoria ya existente, distribuyendo su entrega entre varias semanas.

- ii) La situación intermedia estaría definida por haber recibido entre *cinco y siete* distribuciones originadas en depósitos medianos (superiores a 20 UF) contando desde el inicio de la campaña, y haber recibido aportes pequeños por un valor acumulado inferior a 20% del valor acumulado de esas mismas distribuciones. Mientras la situación de un beneficiario sea intermedia, el Servicio Electoral retendría el 50% de las distribuciones medianas hasta que el umbral indicado sea superado. La fracción aleatoria se aplicaría a la parte transferida de las distribuciones y los aportes pequeños no serían retenidos. El resto sería retenido por el Servicio Electoral, a la espera de que lleguen más aportes para superar el segundo umbral. Una vez que la suspensión de la entrega de fondos exceda de *tres* semanas, contadas desde la última distribución recibida, el Servicio Electoral adelantaría una parte del financiamiento público por voto obtenido. El monto del adelanto sería el producto de la nueva fracción aleatoria, cuyo valor varía entre 0,70 y 1,40, y la mayor de las distribuciones retenidas desde el inicio de la campaña o desde la última entrega del día lunes. La suma liberada sería objeto de la fracción aleatoria ya existente, de modo de distribuir su pago en varias semanas.

Este diseño también estimula a los candidatos a promover los aportes pequeños, con el fin de desbloquear las distribuciones originadas en depósitos medianos (superiores a 20 UF).

Es posible que con el fin de eludir estos umbrales, un donante divida su aporte en múltiples distribuciones, y también que encargue a familiares y personas relacionadas realizar y distribuir varios componentes del aporte. Para evitarlo, la ley podría definir que las distribuciones desde un mismo donante y sus personas “relacionadas” (según la definición contenida en la Ley de Valores) a un mismo beneficiario en una misma campaña contarán como una sola, y mandar al Servicio Electoral para determinar las distribuciones desde personas relacionadas con la ayuda en línea de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Apéndice 3

Propuestas para mejorar la Ley 19.884 en relación a sociedades

Este apéndice tiene tres secciones. Ellas se refieren a la información y voz de los accionistas no controladores, a la “reserva” para aspectos de los aportes aprobados por el directorio de una sociedad, y a incompatibilidades y protecciones para los mandatarios designados por las personas jurídicas.

Protección de accionistas no representados en el directorio de sociedades de capital

Las donaciones de una persona jurídica a las obras benéficas pueden dirigirse para que beneficien legítimamente a todos los socios a la vez. En efecto, usando donaciones benéficas, una persona jurídica puede ganar una mejor imagen ante clientes, proveedores y reguladores (responsabilidad social empresarial)⁴⁹. Ello contribuye a que los directores y dirigentes se pongan de acuerdo respecto de las donaciones de beneficencia y a que sean aprobadas por todos los directores⁵⁰.

En el caso de las donaciones ciudadanas a la política, por medio de una sociedad de capital, también puede existir un beneficio legítimo para todos los socios. Un ejemplo es aquel en el que un candidato presidencial promete expropiar sin compensación los activos de esta persona jurídica. Tales expropiaciones ocurrieron en Chile durante el período 1971-73 y más recientemente en algunos países de América Latina. La campaña defensiva de los ciudadanos-accionistas sería más eficiente si actuaran en conjunto, tanto para ahorrar costos de transacción como porque ganan una mayor capacidad expresiva. Por eso, sería legítimo que los directores acuerden una donación importante al principal rival de dicho candidato, en representación de todos sus accionistas-ciudadanos. Aquí también existe un interés común de todos los accionistas-ciudadanos, esta vez en promover el respeto al derecho de propiedad.

Sin embargo, en las sociedades anónimas abiertas (abreviadas a SAA) también existe el riesgo de que los directores dirijan la donación a gusto del conjunto de los directores, aunque la donación no beneficie a la SAA como un todo ni a sus accionistas no representados en el directorio. También puede ser dirigida a gusto de una mayoría del directorio (que posee el control) y a disgusto de los demás directores.

⁴⁹ El art. 42 N°1 de la ley de sociedades anónimas dice: “Los directores no podrán (...) adoptar decisiones que no tengan por fin el interés social, sino sus propios intereses o los de terceros relacionados”.

⁵⁰ Se estima que tiene escasa prevalencia el otro extremo, en que el acuerdo consiste en un “cuoteo” en que cada director es autorizado por sus colegas a dirigir a su gusto personal una fracción de la donación total.

En la experiencia comparada se encuentran opciones de protección al ciudadano-accionista no controlador y al no representado en el directorio (Bogdanor, 2000; Pulzer, 2000):

- a) Radicar en la junta de accionistas las decisiones sobre aportes y distribuciones específicas. Como el contenido de todo acuerdo de la junta es publicitado, esta exigencia informa a todos los socios de la cuantía de la donación. Por lo mismo, una donación específica aprobada por la junta debería tener prohibido usar la vía “reservada”, y tendría que usar necesariamente la vía de “carácter público”.
- b) Por alguna supermayoría en la junta de accionistas, delegar al directorio la elección de los beneficiarios específicos de las donaciones, pero sujetando las cuantías a topes concretos (dentro de los topes legales) establecidos también por la junta de accionistas. Los topes podrían variar entre períodos de campaña y períodos fuera de campaña, y podrían diferir entre vías o mecanismos de donación (un tope para las donaciones de carácter “reservado” y otro para las de carácter público). Con el fin de asegurar que los topes que imponga la junta se mantengan actualizados, la ley debería establecer que un pronunciamiento de la junta en esta materia expiraría al transcurrir el lapso de un período acotado desde su adopción; por ejemplo, un período presidencial⁵¹.

La situación vigente en Chile, tanto para donaciones de beneficencia como para campañas y partidos políticos, es similar a (b), pero es menos exigente, porque no se requiere una aprobación de la junta ni pone una duración máxima a la autorización que la junta otorga.

Nuestra propuesta es establecer, respecto de las donaciones ciudadanas a la política por medio de las SAA, que:

- Se permita a cada junta de accionistas realizar o programar donaciones políticas específicas de carácter público⁵²,
- Se permita a una mayoría de 50% de las acciones en la junta a delegar al directorio otras donaciones políticas, siempre que la autorización de la junta especifique la cuantía máxima de la suma de dichos aportes a la política por cada año y que la vigencia de esa autorización no exceda de cuatro años.

⁵¹ Este mecanismo es similar, aunque levemente más flexible, al propuesto por la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, en mayo de 2000.

⁵² Esta medida es análoga a la vigente en Chile para los contratos con partes relacionadas.

- Se indique que en caso de no reunirse en una junta los votos necesarios para aprobar alguna de las actividades indicadas, esa SAA no podrá donar a la política chilena.

Para el caso de las donaciones ciudadanas por medio de sindicatos y otras asociaciones sin fines de lucro, se propone aplicar medidas análogas para proteger a los socios no controladores y no representados en el órgano con poderes de administración, según se puede deducir de la experiencia comparada (Bogdanor, 2000).

Además, proponemos restringir estas exigencias a las sociedades anónimas abiertas (su número de socios debe superar cierto umbral) y a las personas jurídicas sin fines de lucro que estén integradas por más de cien personas naturales.

La “reserva” para aspectos de los aportes aprobados por el directorio de una sociedad

En el caso del aporte reservado, el artículo 10 de la Ley 19.884 establece las reglas a las que deben sujetarse los administradores y directores, al elegir el beneficiario de una donación cuando usan el mecanismo protegido por la fracción aleatoria.

Su principal exigencia es que prohíbe “divulgar la identidad del partido o candidato donatario”. Como las comunicaciones privadas de los directores no son conocidas, el significado práctico de esto es prohibir registrar en acta la identidad de los beneficiarios, y prohibir que la sociedad haga publicidad o declaraciones a los medios que identifiquen a los beneficiarios⁵³.

Sin embargo, el artículo 10 no prohíbe que cualquier director deje en acta la cuantía total de cada depósito que la sociedad hace por la vía reservada, ni que un director deje en acta las cuantías de las distribuciones políticas que se instruyan a los mandatarios, sin identificar a los beneficiarios. Tampoco prohíbe dejar en acta montos referidos a agrupaciones de beneficiarios, tales como los candidatos de una misma coalición o los candidatos en ciertas regiones geográficas, siempre que no identifique los partidos ni los candidatos.

De estos vacíos se deduce que cuando una SAA opta por utilizar las vías legales para donar, estas reglas dotan con un *poder de veto parcial* a los directores no ligados a los controladores. En efecto, un director que decida oponerse a la distribución de donaciones acordada por el resto de los directores, queda en

⁵³ El acta es más importante en las SAA, porque dichas actas están disponible para cualquier accionista, y por tanto para cualquier periodista que compre una acción durante los quince días anteriores a la siguiente junta de accionistas (art. 54 de la Ley 18.046). En cambio, en las demás sociedades de capital, el texto de las actas de directorio no es público, porque los accionistas no son anónimos o porque siéndolos, son muy pocos y excluyen a periodistas. Por eso en dichas sociedades las actas son menos importantes.

posición de crear costos serios a los demás, exigiendo registrar en acta los ítems ya indicados, como la cuantía de cada distribución acordada. Tal anotación en acta garantizaría un escándalo en la siguiente junta de accionistas, pues los medios podrán interpelar a los controladores exigiéndoles justificar las donaciones realizadas con los recursos de la sociedad.

Es posible que este nuevo veto haya entrabado el financiamiento de todo tipo originado en SAA a partir de 2003. También podría haber modificado la forma de repartir los aportes legales entre beneficiarios. No contamos con datos para corroborar estas hipótesis.

La cuestión que aborda esta sección es otra: si esta combinación de atribuciones para el directorio puede ser perfeccionada. En el caso de las SAA es especialmente importante defender el derecho de los accionistas no controladores a recibir información adecuada sobre la magnitud de las donaciones a la política. El actual art. 10 no protege del todo este derecho⁵⁴. Por esto, proponemos que la ley obligue a los directores de una SAA (solo de una SAA) a dejar en acta la cuantía total de cada *depósito* que use la vía reservada, y que a la vez prohíba identificar la cuantía de las distribuciones individuales, además de la identidad de los beneficiarios.

Por otra parte, apoyamos preservar la actual prohibición legal a los directores y administradores, sea la empresa SAA o no, a dejar en acta o registrar y certificar de cualquier otra forma (grabaciones, notarios, testigos distintos de los directores⁵⁵) la cuantía de cada distribución y su beneficiario. En efecto, un eventual acceso del beneficiario a esa información eliminaría su incertidumbre respecto al cumplimiento del aporte que un ejecutivo o director de la empresa le comunicó en privado, y con ello se facilitarían los intercambios corruptos y los pagos de extorsión.

En el caso de las demás sociedades de capital, la defensa del derecho de los socios o accionistas no controladores a recibir información adecuada respecto a las donaciones tiene menos importancia, pues cada accionista o socio tiene posibilidades sustanciales de defender sus derechos ante árbitros y jueces. Por este motivo, es adecuado que el art. 10 no les entregue las mismas facilidades para acceder a la información sobre donaciones.

Otro aspecto del actual art. 10 es que obliga a todos los “administradores o representantes” a “mantener en reserva” la identidad de los beneficiarios de las donaciones. Esta disposición parece restringir la comunicación entre los directores y el resto de las personas, pero es evidente que ello es impracticable. Tomando en cuenta que las comunicaciones privadas pueden tener contenidos que no son creíbles ni verificables, el foco de la ley debería reorientarse hacia

⁵⁴ Ver esta crítica en una columna de Felipe Lamarca en el diario *La Tercera* de Santiago, julio de 2003.

⁵⁵ También debe prohibirse a los mandatarios registrar y certificar esta información.

regular la *certificación* al beneficiario del monto que le distribuya. Para lograrlo, la ley debería regular qué materias no pueden quedar registradas, sea por la sociedad, los directores, mandatarios u otros testigos.

Considerando todo lo anterior, proponemos modificar el art. 10 para reemplazar la exigencia de “reserva” por una prohibición a los administradores, representantes, mandatarios y testigos, bajo pena de multas personales no asegurables, de *registrar o certificar* en acta o de cualquier otra forma (grabaciones, testigos distintos de los directores) la identidad de los beneficiarios de las donaciones por vía “reservada” y la cuantía distribuida a cada uno.

Para fiscalizar estas nuevas prohibiciones, al Servicio Electoral le bastaría con obtener una copia del acta donde sus administradores deciden la cuantía de sus donaciones a la política y la vía de donación elegida.

Mandatarios: incompatibilidades y protecciones

Esta sección analiza la situación de los mandatarios a quienes una sociedad de capitales encarga distribuir el depósito reservado, presentándose físicamente en una oficina del Servicio Electoral para ingresar a la sala de distribución.

Un intercambio corrupto o extorsionado superaría todos los obstáculos si las partes acordaran que la sociedad designe como primer mandatario a una persona de confianza *del beneficiario*, para que actúe como testigo de que la distribución acordada fue realizada, y que designe como segundo mandatario a una persona de confianza *del donante*, para que evite que el primer mandatario abuse.

Para evitar eso, se propone modificar la ley para prohibir que actúen como mandatarios quienes postulen a cargos de elección popular, sean administradores electorales, sean empleados o socios de empresas de *lobby* o cabildeo, o tengan cargos en campañas o candidaturas, en partidos políticos, en puestos públicos de exclusiva confianza (incluso los asesores a honorarios de autoridades públicas), y a parientes y personas relacionadas con los candidatos y esos otros funcionarios. Para hacer operativa esta prohibición, se propone exigir a la persona jurídica por medio de la cual se dona, obtener una aprobación previa de cada posible mandatario ante el Departamento de Fiscalización del Servicio Electoral⁵⁶.

También se echa de menos una protección para el mandatario fiel frente a eventuales acusaciones de haber desviado la distribución que se le encargó hacia beneficiarios de su propio gusto. Una protección posible consiste en facultar al Servicio Electoral para permitir que cuando una persona jurídica designe a dos mandatarios, en tal caso el Servicio Electoral rechace el depósito de no co-

⁵⁶ También se debe autorizar a dicho departamento a emitir normas al respecto. Por ejemplo, el Depto. De Fiscalización podría exigir que el mandatario haya sido abogado de la empresa durante al menos dos años antes de ser postulado.

incidir las distribuciones realizadas por ambos mandatarios. Así, el mandatario fiel, que tema ser acusado, podrá poner como condición de su participación, que la persona jurídica designe un segundo mandatario con preferencias partidistas diversas de las propias. Esto permite al mandatario fiel defenderse de acusaciones de desviar la distribución, pues podrá alegar que nada lo inducía a coludirse con el otro mandatario en la distribución.

Comentarios a los trabajos de Claudio Agostini y Salvador Valdés

Harald Beyer*

Los dos trabajos son tremendamente interesantes y entran de lleno en el debate chileno. Voy a referirme primero al trabajo de Claudio Agostini y luego al de Salvador Valdés. A pesar de los distintos énfasis en sus estudios, en ambos están presente dos materias que son claves en la discusión sobre financiamiento político: igualdad de oportunidades y competencia política, por una parte, y corrupción y extorsión en la actividad política, quizá o más ampliamente “defraudamiento” de la buena fe en esta actividad, por la otra.

Los datos que ofrecen los dos autores sugieren que Chile ha alcanzado un piso de igualdad de oportunidades relativamente razonable. Por cierto, en el estudio de Claudio Agostini los datos son algo menos auspiciosos en esta dimensión, porque él no valora la franja de televisión que, sin lugar a dudas, es un instrumento de igualdad importante. En el caso de Valdés, él presenta un cuadro donde está valorada la franja de televisión, entonces cuando uno mira los datos, si bien hay diferencia en el financiamiento privado dado el aporte que ha hecho el sector estatal, o parcialmente privado a través de la franja, uno llega más o menos a números que son, en perspectiva comparada, relativamente razonables.

Agostini insinuaba en su presentación que a lo mejor no estamos capturando todos los fondos privados que se invierten y de alguna forma podría haber ahí una distorsión que no está incorporando el análisis realizado. Sin embargo, al respecto son relevantes al menos dos observaciones. Por una parte, no es evidente cómo se distribuyen entre distintos partidos las “platas negras”. De hecho, su distribución puede ser distinta de la que registran los dineros transparentados. Por otra parte, el sistema de donaciones reservadas es un real incentivo para reducir las donaciones ilegales, en particular, porque no es evidente qué gana el donante canalizando los recursos a través de esta vía. Se podría argumentar que es un mecanismo más efectivo para “comprar” al político, y de hecho, hay diversa literatura especializada que avala esta visión. Sin embargo, las donaciones de campaña parecen ser poco efectivas como instrumento de “compra”. Una vez electo, el político se independiza del donante y este no tiene cómo ejercer su “opción”. Por supuesto, podría no apoyarlo en la próxima elección, pero atendida la evidencia de las ventajas que tiene el candidato titular en toda elección, esa amenaza no es muy efectiva.

Entonces, ¿por qué otras razones podría donarse? Una parte importante de la literatura sostiene que se debe a aspectos que podrían englobarse como afinidad

* Economista, ex investigador y subdirector del Centro de Estudios Públicos. Actual ministro de Educación.

o simpatía política. Es una razón muy plausible, pero muchos países permiten la donación de personas jurídicas, las que ciertamente no tienen afinidades o simpatías políticas. La sospecha de “compra” de políticos vuelve a aflorar, pero, de nuevo, la efectividad de esta estrategia para lograr ese propósito parece modesta. Ahora bien, las organizaciones jurídicas de derecho privado son finalmente asociaciones voluntarias de personas que tienen objetivos más o menos comunes. Su apuesta por candidatos específicos o sectores políticos puede obedecer, entonces, más que a un interés en conseguir un favor particular, a la confianza de que ellos van a promover un ambiente institucional que es más propicio para la consecución de los propósitos de la organización. Parece razonable, entonces, que puedan aportar, indudablemente cuidando que ello no ahogue la competencia política. Las cifras aportadas en ambos estudios sugieren que, en los hechos, estamos lejos de aquello.

Agostini reconoce con claridad en su trabajo y en su presentación que la forma preferida para influir en las decisiones de los políticos parece ser el *lobby*. Es razonable que así sea, atendidas las dudas que genera la posibilidad de influir en las decisiones de los políticos a través del financiamiento de las campañas. No es raro, entonces, que la evidencia en distintas latitudes sugiera que el gasto del *lobby* es mucho mayor que el gasto en campañas políticas. Agostini nos informa que el primero es veinte veces mayor que el segundo. Si este gasto es más efectivo, se comienza a entender por qué el proyecto de ley que regula esta actividad no avanza y, en cambio, sí lo haya hecho la ley de financiamiento político. Más allá de las deficiencias que pueda tener esa ley, no deja de ser interesante que en la actualidad exista un marco institucional razonable para el financiamiento privado y público de las campañas.

El estudio de Agostini hace un gran resumen del financiamiento político, comparando la elección de 2005-2006 con la elección 2009-2010. Se aprecian cambios modestos, pero en general hubo estabilidad en la asignación de los recursos. Quizá la información más relevante es que hay una pérdida en los aportes relativos que recibió la Democracia Cristiana en el segundo período comparado con el primero, pero hay que reconocer que el partido también se “achicó” después de la elección 2005-2006. El gasto privado muestra así escasa sensibilidad, menos de la que habría esperado, particularmente en las elecciones parlamentarias. En la contienda presidencial se nota un cambio algo mayor. No es evidente cómo va a evolucionar esta situación ni qué significa en términos prácticos para el futuro. Tal vez es muy pronto para extraer conclusiones. Además, sería interesante estudiar con más detalle la información. Por ejemplo, aportaría saber cómo los partidos están canalizando los recursos que reciben en las elecciones. Sería muy útil para tener un cuadro más global de cómo está funcionando el sistema de financiamiento político.

Un gran aporte del trabajo de Agostini es la estimación que realiza para tratar de entender cómo influye el gasto en los resultados electorales. El modelo que él sigue para estos propósitos proviene de la experiencia estadounidense. Esta tiene una característica muy especial, que es el carácter uninominal de su sistema electoral. En dicho sistema es muy fácil y directo distinguir entre el incumbente y el desafiante. En cambio, en el modelo chileno se hace mucho más difícil esa distinción; dada las características del sistema electoral es difícil determinar en cada caso particular cuál es el desafiante. Por lo general, el desafiante está en la misma lista, sobre todo en los últimos años, en los que se han estrechado los resultados electorales, más allá de la posibilidad de que siguen habiendo distritos donde se puede duplicar al adversario político en la contienda electoral. Por esta razón, el modelo debiera adaptarse para, de alguna forma, incorporar algunos criterios que permitan saber o descubrir cómo ocurre ese proceso. Estoy pensando, por ejemplo, en la evolución de las brechas al interior de cada coalición. Llama la atención las grandes diferencias de gastos que pueden haber al interior de la coalición; puede ser que el peso marginal importe mucho más en una elección chilena que en una elección estadounidense, porque al final se desafía al que está adentro. Eso tal vez explica por qué las diferencias de gasto que nota Agostini en su presentación, y también en el trabajo mismo, entre el incumbente y el desafiante son mucho más acotadas que en Estados Unidos. Probablemente, la dinámica al interior de cada coalición es lo que explica esta situación, en particular porque también existe una competencia entre los partidos de una misma coalición para levantar recursos y para asignarlos de modo estratégico (hay que recordar que no sabemos cómo distribuyen los recursos los partidos). En un sistema electoral como el estadounidense esta situación no ocurre. Debe hacerse, entonces, dadas las características del sistema electoral chileno, una discusión más amplia respecto de cuál es el modelo más apropiado para estudiar los efectos del gasto electoral.

Yendo a cosas más específicas, Agostini hace notar en su revisión de la literatura que hay ciertos políticos que tienden a ser favorecidos por el gasto, en particular menciona a los presidentes de los comités. Probablemente en Chile algo así no tiene mucho sentido. Aquí los jefes de bancada o presidentes de comisión se rotan mucho. Sin embargo, es sabido o más bien se sospecha que, más allá de las posiciones que ocupen, hay políticos que tienen una trayectoria y una importancia relativa superior a otros en términos de sus influencias en el desarrollo de la legislación. Habría que construir a través de indicadores objetivos ese grado de influencia. Pero aun si se identificaren esos políticos, queda una pregunta pendiente referida al grado de endogeneidad que puede existir en el hecho de que estos reciban un mayor aporte en las campañas. Planteado muy simplemente en el caso estadounidense: si yo soy presidente de un comité también tengo una mayor capacidad de extorsión. Así, es difícil saber, en el caso que

efectivamente tenga más acceso a aportes privados, si ello obedece al intento de “comprar” a ese político o la capacidad de este de extorsionar a sus donantes. Para estimar apropiadamente este modelo es importante controlar por esta potencial de endogeneidad.

Esta observación lleva a otro tema relacionado. Me llama la atención, si entendí bien de la lectura del trabajo, que se usa el gasto total, pero los distritos son muy distintos en términos de tamaño poblacional, dispersión geográfica de la misma y concentración, entre otros factores. Se podría haber pensado, más allá de si la estimación incluye efectos fijos, en utilizar gasto por votante (el número de votantes, concentración o dispersión geográfica pueden cambiar en el tiempo). Además, Agostini da buenos argumentos para defender la idea de que el rendimiento de ese gasto puede ser decreciente. Cabe preguntarse ¿por qué no avanzar hacia una estimación no lineal? Hay una cita que plantea que este ejercicio se realizó y que no cambian mucho los resultados, pero uno podría pensar que de haber usado gasto por inscrito en cada distrito, los resultados podrían haber sido distintos.

Un punto adicional tiene que ver con las variables. Tal vez se podrían incorporar más variables en esas estimaciones. Por ejemplo, la densidad del distrito (con lo que podría atemperarse la observación referida al uso del gasto total en lugar del gasto por votante). Hay bastante evidencia de que las características de los distritos influyen en los costos de una campaña y, por tanto, sería interesante intentar controlar por esos efectos. Por supuesto, para varias de las características posibles, hay argumentos para sostener que ellas encarecen o abaratan los costos, pero más allá de eso debería tratarse de incorporar algunos antecedentes adicionales de cada distrito para robustecer la estimación empírica.

Si bien en el trabajo en comento Agostini no es tan enfático, en la presentación destaca que a veces no cuadran los gastos con los ingresos y eso podría hacer pensar que hay platas escondidas. La pregunta que surge ahí es si es que el Servicio Electoral detecta e informa esta situación, ¿por qué no fiscaliza? Se me ocurre que este es un ámbito en el que debe trabajarse más para asegurar que exista una posibilidad real de fiscalización, particularmente si, como creo, debe aportarse más financiamiento público a los partidos políticos. Sobre lo anterior, puede ser que el problema no esté en la capacidad de fiscalización, sino en la debilidad institucional del Servicio Electoral, en el sentido que puede sentirse poco protegido del mundo político que tiene la tendencia natural a rebelarse frente a una fiscalización de esta naturaleza. Desde el punto de vista de la estimación, lo que tendríamos aquí es bastante tentativo, porque si hay dineros no contabilizados las estimaciones presentadas son, al menos, inestables.

Respecto del trabajo de Salvador Valdés, tengo varios comentarios sobre las propuestas que él hace, pero también quiero hacer una observación general sobre un aspecto que está bien planteado en el trabajo, pero que no aborda y me

parece tremendamente importante. De la lectura del trabajo se puede concluir que su autor está sosteniendo que el dinero de privados va a estar siempre presente, acudiendo muchas veces a la evidencia internacional para mostrarlo. En términos más generales, asume como un hecho que van a existir personas naturales y personas jurídicas interactuando en materias de financiamiento político. Frente a esa realidad, se podría sostener que corresponde limitar ese gasto: en el extremo prohibir el gasto privado o a lo más permitir solo el aporte de personas naturales. Sin embargo, Valdés tiene un enfoque bien pragmático que se basa en su revisión de la evidencia. En particular, es posible concluir que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en muchos lugares, especialmente en Estados Unidos, las personas jurídicas logran a través de otros caminos legales aportar a la política. Si ello es así, parece razonable elegir un camino para esas donaciones.

En todo caso, el autor defiende esas donaciones como una extensión de la libertad de asociación que me parece entendible. Sin embargo, debe reconocerse que este principio puede tener un problema. Si bien es efectivo que en diversos países se permite que las empresas donen a actividades como la educación, la cultura, el deporte o a organizaciones que combaten la pobreza, es evidente que son ámbitos que la población reconoce como valiosos. No ocurre lo mismo con la política y, por tanto, esa donación va a ser siempre objeto de sospecha. Por supuesto, tampoco es evidente que las empresas tampoco se beneficien de las donaciones a los ámbitos antes mencionados, pero es plausible que su imagen pueda verse positivamente afectada. Creo que tener una mejor discusión respecto de la motivación de las empresas para donar a la política puede ser valioso, toda vez que entre las propuestas de Valdés se encuentra extender la posibilidad de que otras personas jurídicas donen a la política, por ejemplo, sindicatos y otras asociaciones sin fines de lucro. Esa proposición obliga a pensar mucho más si las personas jurídicas efectivamente tienen que donar. Yo tengo la sensación, como él bien dice, que la decisión de permitir las donaciones de organizaciones jurídicas es también un asunto de conveniencias, atendido que la probabilidad de fiscalizar adecuadamente esta práctica es muy difícil. Pero ello no lo hace deseable. Me gustaría ver argumentos que vayan más allá y defiendan estas donaciones como deseables, o al menos como prácticas que no tienen un riesgo para el desarrollo de la política.

Es evidente que el autor se inscribe en esta última línea. De ahí entonces que su esfuerzo esté asociado a evitar o minimizar los riesgos de corrupción y extorsión en el financiamiento de la política. Es a partir de esa premisa que intenta evaluar empíricamente el funcionamiento de nuestro sistema de financiamiento de la política. Entre otros aspectos, Salvador encuentra que para una buena parte de estas contribuciones la posibilidad de que se pueda demostrar fehacientemente tanto el beneficiario como el donante de las donaciones es muy baja. Alrededor del 50% de las campañas tendrían estas características y, por lo

tanto, para ese grupo nuestro sistema de financiamiento está funcionando bien, en el sentido que es un antídoto poderoso contra la corrupción o la extorsión.

Ahora bien, esta realidad indudablemente lleva a preguntarse qué hacer con la otra mitad de las campañas. Hay en el ensayo una serie de propuestas, algunas más interesantes que otras. Por ejemplo, la de no informar la donación en el momento que correspondería hacerlo y distribuirla en el tiempo de un modo que asegure una reserva efectiva. Sin embargo, el esquema que propone me genera alguna duda, particularmente porque Valdés sostiene que si al terminar las campañas no hay suficientes donaciones, estas deben devolverse. Pero desde el punto de vista del principio que él defiende, que es la libertad de expresión, hay una tensión evidente, porque la persona que donó por simpatía política y que quiere beneficiar a ese candidato, queda impedida de hacerlo. Su libertad de expresión queda muy debilitada, solo para impedir un riesgo que para muchos casos no es tal. Es cierto que Valdés podría argumentar que está resguardando un bien superior, pero ello no es para nada claro y, por lo tanto, el sacrificio que se hace es muy elevado.

Si esa es la preocupación, creo que hay formas de enfrentarla a través de otras políticas que no limitan la libertad de expresión. Por ejemplo, ¿por qué no usar el financiamiento público para atenuar el riesgo? En la actualidad, el financiamiento público es contra reembolso y solo una fracción muy pequeña se adelanta, pero ¿por qué no se podría adelantar una fracción más grande?

Yo sé que algunos candidatos podrían sacar muy pocos votos, pero tal vez ese costo o ese error es de menor incidencia que el otro y uno podría decir que el financiamiento público va a tener un pequeño impuesto de beneficio general. Valdés podría contraargumentar que el uso del financiamiento público no es una alternativa efectiva, porque al final igual voy a descontarlo para saber cuánto me donaron los privados. Sin embargo, por razones de interés general, al financiamiento público que normalmente le correspondería se le puede agregar un cierto porcentaje aleatorio y desconocido para el candidato que le impide conocer exactamente el monto recibido desde el Estado. Por esta vía se atenúan significativamente los riesgos percibidos por Valdés y se protege también el derecho de la persona que dona por simpatía política. Creo que este esquema es superior a la propuesta del autor, que impone la devolución de la donación en aquellos casos que el número de donantes sea muy reducido.

Asimismo, Valdés también propone que, dado que en estricto rigor las personas naturales no tienen beneficio tributario y las empresas en cambio sí lo tienen, corresponde igualar el tratamiento. Pienso que es razonable tal aspiración. La pregunta que me parece pertinente hacerle es: ¿por qué no igualar también a las asociaciones sin fines de lucro? ¿Por qué los sindicatos no pueden tener ese beneficio fiscal implícito u otras asociaciones?

Es razonable el esquema que propone para evitar que a través de los sindicatos se triangulen donaciones de otras instituciones y se disfracen como propias. Aunque también parece discriminatorio que no se les extienda el beneficio fiscal que se propone para las personas naturales, atendido el gasto tributario que pueden hacer las empresas. En mi opinión un tratamiento tributario neutral para todos los donantes es un requisito indispensable, debiendo estudiarse la mejor forma de alcanzar el objetivo. Así, el Estado tendría que incurrir en un subsidio adicional para producir esa igualdad y garantizar que no solamente las personas jurídicas con fines de lucro tengan ese beneficio tributario.

Hay en el trabajo una serie de propuestas adicionales a las realizadas en su presentación. Por ejemplo, a partir del precepto constitucional que prohíbe las donaciones a los extranjeros argumenta que las empresas con capital extranjero deberían descontar de la donación máxima que autoriza la ley un monto equivalente a la proporción de la participación extranjera en dicho capital. Quizás es hilar demasiado fino, porque creo que el precepto constitucional busca evitar que haya potencias extranjeras que influyan en la política chilena, pero sí permite que haya empresas extranjeras, en la medida que su desarrollo esté vinculado a la evolución de Chile. Conocemos el caso de una empresa (Telefónica), que en una campaña anterior anunció públicamente que iba a repartir su donación en función de las votaciones obtenidas en la elección pasada por los distintos partidos. De acuerdo al precepto que está proponiendo Valdés, esa donación tendría que haber sido inferior en 70%, porque tengo entendido que cerca de esa proporción de la empresa es de capital extranjero para poder aceptarse como gasto tributario. A priori, me parece que esa restricción no tiene demasiado sentido y la dejaría de lado como propuesta.

¡Muchas gracias!

Comentarios a los trabajos de Claudio Agostini y Salvador Valdés

Eduardo Engel*

Cuando recibí el correo electrónico invitándome a comentar estos trabajos, respondí preguntando si sería posible ir más allá de los trabajos y plantear lo que yo pienso en general sobre el tema. La respuesta de los organizadores fue positiva. Hago esta aclaración porque voy a dedicar buena parte de esta intervención a temas que no son tratados en los artículos, probablemente porque no estaban entre los tópicos que se les pidió abordar.

Hay un consenso bastante amplio en cuanto a qué es lo que necesita Chile para llegar a ser país desarrollado dentro de diez, quince o veinte años. Se trata de mejoras importantes en materia de productividad, de seguir teniendo un crecimiento acelerado, y también, mejoras relevantes en el tema distributivo. La pregunta, entonces, no es “¿qué hacer?”, sino “¿en qué topamos?” para emprender aquello que estamos de acuerdo en hacer.

El siguiente ejemplo es ilustrativo para responder la pregunta de en qué topamos. Dentro de los próximos meses se debe renovar la legislación que regula el sector pesquero. La inmensa mayoría de los analistas independientes en el tema, es decir, que no han sido financiados o que no son consultores del sector pesquero, se han pronunciado a favor de una licitación de los recursos del sector. También han señalado que ha habido sobreexplotación del recurso marino, debido a una regulación mal diseñada, en la cual las empresas juegan un rol importante decidiendo las cuotas de pesca, lo cual las ha llevado, una y otra vez, a imponer cuotas por sobre las sugeridas por organismos técnicos. Es decir, hay un serio problema de eficiencia y un serio problema distributivo, porque en el sector pesquero hay cuantiosas rentas que históricamente han beneficiado a unas pocas empresas, rentas que podrían haber ido en beneficio de todos los chilenos. Y también hay un problema de productividad, porque la sobreexplotación ha llevado, en varias ocasiones, a la extinción de pesquerías.

¿Qué ha pasado? Según informa la prensa, inicialmente el actual gobierno era partidario de licitar. Al menos esa era la postura del ex ministro Fontaine y el Presidente Piñera. Sin embargo, según reporta la prensa, justo después de que el Presidente Piñera acudiera a una reunión anual de la UDI, se produjo un cambio en la postura inicial. Los parlamentarios UDI le hicieron ver que uno de los problemas del gobierno era que había una falta de comunicación y falta de sensibilidad frente al tema pesquero. En ese momento se produce otro cambio. Asume Pablo Longueira como ministro; este anuncia a diestra y siniestra que va a licitar, pero a las dos semanas cambia de postura, no licita,

* Economista, profesor de la Universidad de Yale y la Universidad de Chile.

y llama a las grandes empresas pesqueras a ponerse de acuerdo con el sector de la pesca artesanal.

Ejemplos como el anterior hay muchos. Chile demoró casi una década en introducir la portabilidad numérica, que aumenta considerablemente la competencia en el sector de telecomunicaciones. Las licitaciones de nuevos afiliados a las AFP que finalmente aprobó el Congreso fueron una versión bastante menos ambiciosa que la propuesta original del gobierno. Las barreras de entrada en el negocio de notarios y conservadores son legendarias.

En todos estos casos no se puede descartar que el financiamiento de la política esté jugando un rol importante, creando una brecha entre lo que es bueno para la sociedad de lo que el Congreso termina legislando. Mejoraríamos la productividad del sector pesquero y tendríamos mucho más recursos para el Estado si no existieran este tipo de distorsiones de por medio. En general, las políticas públicas con que terminamos distan mucho de las que necesitamos para esta etapa de nuestro desarrollo, etapa con una pendiente inclinada, donde o damos el salto definitivo, o caemos. Hace más de un siglo, el país no logró dar ese salto. De ahí nace mi preocupación e interés por el tema del financiamiento de la política.

Es difícil obtener evidencia dura sobre la relación poco sana entre financiamiento de la política y calidad de las políticas públicas en Chile. El motivo es que no existe la información para hacer los cruces correspondientes. Sin embargo, en otros países hay mucho más información, por ejemplo, porque existe regulación de la actividad del *lobby*, lo cual no sucede en Chile. Así, por ejemplo, una consultora privada confeccionó un índice con las cincuenta empresas que más gastan en *lobby* como fracción de sus activos (*The Economist* citó este estudio en su edición del 2 de octubre de 2011). La conclusión es que durante el período 1998-2011, esta suerte de “índice de *lobby*” tuvo un crecimiento promedio anual once puntos porcentuales por sobre el principal índice accionario estadounidense (S&P500). Es decir, mientras el índice accionario no creció mayormente durante este período, el “índice del *lobby*” casi cuadruplicó su valor.

En Estados Unidos hay una correlación entre gasto en *lobby* y retornos de las empresas; determinar si se trata de una relación causal no será fácil. En Chile, en cambio, no tenemos datos para siquiera comenzar a cuantificar estos efectos, porque no hay información pública sobre cuánto gastan las empresas en actividades de *lobby*. Lo que es evidente, eso sí, es que algunos grupos de interés logran bloquear muchas de las políticas que Chile necesita para llegar a ser un país desarrollado. Basta con ver la agenda competitiva que lanzó el gobierno del Presidente Piñera: las medidas más interesantes, que tenían que ver con introducir más competencia en ciertos sectores y generar mayor productividad, han sido dejadas de lado.

¿Por qué tan poderosos? En parte está el tema de la acción colectiva que se remonta al trabajo de Mancur Olson. Son los grupos pequeños, en que cada miembro gana mucho, los que tienen incentivos para organizarse e influir en la agenda pública, a diferencia de la mayoría de los ciudadanos, cada uno de los cuales pierde un poco aun cuando la pérdida total sea grande.

Se supone que el sistema político debiera representar a esa ciudadanía, pero con legislaciones como la actual eso no funciona. No tenemos regulación de *lobby*, y la propuesta que hoy existe es totalmente insuficiente. Pero ni siquiera esta propuesta avanza en el Congreso. Las declaraciones de interés y patrimonio también son bastante inútiles, porque para un parlamentario o una autoridad en general, un ministro de la Corte Suprema o un ministro de Estado, basta con tener una sociedad cerrada para que nadie sepa en qué sectores están sus intereses.

Finalmente está el tema del financiamiento de la política —que se discute en este proyecto conjunto del CEP y CIEPLAN—, en el que también creo hay falencias importantes. A mi juicio, el principal objetivo de la ley de financiamiento electoral y el financiamiento de la política debe ser limitar la influencia de grupos de interés, es decir, contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas.

Vamos entonces a los dos trabajos que se presentaron. Durante las presentaciones recordé una y otra vez un libro que estoy leyendo y que recomiendo entusiastamente. Se trata de *Thinking, fast and slow* de Daniel Kahneman, el único psicólogo que ha ganado el Premio Nobel de Economía. En este libro resume sus investigaciones de toda una vida sobre cómo tomamos decisiones. Allí relata un experimento que recordé cuando escuchaba tanto a Agostini como a Valdés. A un individuo se le muestra una película y se le pide que cuente el número de personas de piel blanca o de color que aparecen en la filmación. A la mitad del video aparece un gorila durante nueve segundos. Lo curioso es que la mayoría la gente no ve al gorila parado al frente, porque están muy concentrados contando a las personas según el color de su piel.

Durante la presentación de Claudio Agostini (“Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010”) me acordé del gorila. En su trabajo, Claudio hace varios análisis estadísticos respecto del financiamiento de los partidos, de las campañas, de los incumbentes, pero resulta que la información que utiliza se basa en las rendiciones de cuentas que hacen al Servicio Electoral (Servel) los candidatos. Y, dado que el Servel no hace la labor que debiera, es altamente probable que estas sumas tengan poco que ver con los gastos efectivos de las campañas. En efecto, el Servel no realiza ninguna estimación en terreno de los gastos efectivos que realizan las candidaturas, limitándose a verificar que las boletas y facturas entregadas no sean falsas.

El siguiente ejemplo ilustra el problema. Si un candidato gastó \$500 millones en su campaña, \$300 millones obtenidos de manera legal y \$200 millones bajo la mesa, y luego rinde cuenta por gastos que suman \$300 millones, no tendrá

problemas con el Servel. Solo si el Servel realizara una estimación en terreno del gasto efectivo en la campaña, concluyendo que dicho gasto excedió con creces los 300 millones declarados, podría detectarse que hubo platas negras. Pero el Servel no realiza esta labor, porque no es parte de su misión, porque no tiene los recursos para hacerlo, por el motivo que sea. Y ese es el gorila en este seminario. Mientras no tengamos datos confiables sobre el gasto efectivo en las campañas, los estudios econométricos como el de Agostini son de interés limitado.

Es importante mencionar que el autor tiene muy presente las limitaciones recién mencionadas. Es así como afirma que “es probable que existan montos importantes de financiamiento de campañas que todavía se realizan a través de mecanismos informales” agregando que “lamentablemente no es posible estimar su magnitud”.

Si yo fuera un *lobbista* que quiere un favor de los políticos para la empresa o sector que me contrató, tengo todo el incentivo del mundo hoy día en Chile para no usar el sistema formal de financiamiento electoral. ¿Cómo descarto la posibilidad de que algún burócrata filtre mi nombre y mi donación reservada deja de ser tal? Lo mejor es no correr riesgos y entenderme directamente con el político que quiero tener a mi lado.

El trabajo de Salvador Valdés presenta una serie de análisis para ver hasta qué punto se mantiene el secreto de la identidad de los donantes bajo la modalidad de donación reservada, cuando el número de donantes es reducido, como ha sido en el caso de Chile. El autor concluye que “al menos el 50% del dinero de los aportes voluntarios cumplió condiciones que dan razonable garantía de que no fueron parte de intercambios corruptos”, agregando a continuación que “los datos revelan que el avance se concentró en los candidatos a Presidente, pero no se logró avanzar con los candidatos a parlamentario”. Dicho de otra forma, el principal propulsor de las donaciones reservadas concluye que en el caso de las elecciones parlamentarias, quienes realizan donaciones reservadas pueden comunicar su identidad a los destinatarios de dichas donaciones.

El trabajo de Salvador Valdés se centra en las donaciones legales. ¿Y si hay donaciones ilegales? Porque, como ya vimos, mientras el Servel no monitoree el gasto electoral en terreno, ese tema es muchísimo más importante. Una vez más, el gorila que no se menciona, pero que es clave.

Me tocó participar en un estudio de Chile Transparente sobre financiamiento y gasto electoral, en calidad de asesor externo. Recuerdo con mucho cariño a una de las personas que lideró este proyecto, en aquel entonces vicepresidente de Chile Transparente, me refiero a Edgardo Boeninger. Fue un agrado interactuar con él; en los últimos meses se le echa mucho de menos.

La parte del estudio en la que participé, que es relevante para los temas que estamos discutiendo hoy, fue una serie de entrevistas a 230 candidatos a alcaldes en la elección del 2008. No entraré en los detalles, pero se usaron técnicas

estándar para obtener respuestas válidas cuando se hacen preguntas delicadas. Así, por ejemplo, no se pregunta: “¿Usted gastó más que el límite máximo?”, porque la persona no se va a autoincriminar. Se pregunta, en cambio, si cree que los restantes candidatos sobrepasaron los límites.

En el estudio de Chile Transparente, la mayoría de los encuestados señaló que no se respetaron los límites de gasto electoral en su comuna, según lo que vieron en la campaña. Entre quienes estimaron que hubo exceso de gasto, el 81% señaló que el gasto fue al menos el doble de lo permitido. Tratamos de averiguar por qué, y la respuesta fue —por lejos— que el principal motivo es la débil fiscalización del Servicio Electoral. Como señalé, se trataba de candidatos a alcalde, pero dudo que sea muy distinto con las elecciones a diputados, senadores o presidenciales.

Yo me pregunto: ¿Qué incentivos tendría una empresa interesada en influir, por ejemplo en el caso de los alcaldes, en materias de recolección de basura, para hacer donaciones por la vía legal si es que la probabilidad de que se detecten donaciones ilegales es nula?

Mi principal conclusión, entonces, es que una condición sine que non para mejorar la calidad de la política es tener un servicio electoral (o alguna otra agencia estatal) que tenga dentro de sus misiones ejercer una fiscalización en terreno del gasto en la política. Cuando vi la página web del Servel un tiempo atrás, su misión no incluía nada relacionado con la fiscalización de la legislación sobre financiamiento y gasto electoral. Puede ser que no tenga los recursos, o que percibe que hacer esto lo enemista con el poder político, no sé cuál es la explicación. Pero todo sugiere que el Servicio Electoral es un servicio relativamente débil en este plano.

Para finalizar mi intervención quisiera hacer algunas propuestas que contribuyan a una relación más sana entre política y dinero. Voy a partir con dos propuestas que, al menos para parte de esta audiencia, resultarán polémicas. La primera propuesta es que el financiamiento de la política debe ser transparente. Las contribuciones por sobre un cierto mínimo debieran ser de conocimiento público.

La segunda propuesta es que el financiamiento privado de la política debe provenir solo de personas naturales. Harald Beyer ya mencionó las donaciones de Telefónica y mi interpretación, más que distinta, es complementaria. Podría decirse que Telefónica es un ejemplo de transparencia, porque anunció hace varios años que financiaba a todos los partidos políticos, con montos proporcionales a sus votaciones ¡Qué cosa más democrática y transparente! Desgraciadamente mi lectura es otra. Las contribuciones de Telefónica significan que todos los partidos van a tener un incentivo para regular débilmente a esta empresa. El monto que dona Telefónica puede variar de un año a otro, por lo cual el día que el Congreso tome decisiones contrarias a los intereses de la empresa, esta puede reducir o eliminar sus donaciones. Mi parecer es que las empresas no deben fi-

nanciar la política, los que votan son los ciudadanos y cualquier financiamiento privado debe provenir de ellos.

A continuación quiero presentar una serie de propuestas concretas que vienen del estudio de Chile Transparente antes mencionado. Son propuestas menos polémicas y de fácil implementación.

Primero, contar con una institución especializada en control de ingreso y gasto electoral. Puede ser algo nuevo dentro del Servel o puede ser una nueva agencia estatal, pero claramente el Servel como está, no sirve.

Segundo, crear cuentas únicas de ingresos y gastos electorales para cada candidato, esto es clave para poder fiscalizar. Tiene que haber una cuenta donde todo lo que ingresa está en esa cuenta y otra cuenta en que todo el gasto también está ahí, eso es clave para detectar platas negras. Lo que hay que hacer, en el fondo, es minimizar la chance de platas negras que vayan por fuera del sistema, de modo que el análisis econométrico que hace Claudio Agostini la próxima vez sea un análisis correcto, en cuanto a que confiemos en que los datos utilizados son los relevantes.

Tercero, fiscalizar en terreno los gastos electorales. Hoy en día no se fiscaliza, es decir, si el candidato gastó el doble o el triple, como sugiere el análisis de Agostini en algunos casos, no hay cómo descubrirlo, porque el Servel no hace ninguna estimación de cuánto gastó cada candidato. Lo que hay que hacer es aleatoriamente elegir a algunos candidatos y realizar la mejor estimación posible de cuánto costó esa campaña. Existen países en que se ha hecho; esto requiere recursos, querer hacerlo y de que los partidos políticos permitan que se haga. Pero de poder se puede.

Cuarto, es clave ampliar el período de control de financiamiento y gasto electoral. Hay bastante acuerdo en que el período que controla la legislación actual es un período muy breve. El gasto comienza mucho antes del inicio oficial de las campañas y, por lo tanto, es importante no tener un periodo largo antes de la campaña propiamente tal en que el gasto no se controla.

Quinto, establecer corresponsabilidad entre candidatos y el administrador electoral ante ilícitos en materia de ingresos y gastos electorales. Hoy en día, aun en el evento improbable que el Servel detecte una irregularidad (v.gr. una factura o boleta falsa en la rendición de cuentas), el candidato le pasa toda la responsabilidad al administrador electoral. Se requiere de sanciones efectivas, incluyendo, en los casos más graves, una suspensión temporal de la persona en el cargo para el cual fue elegido.

Sexto, financiamiento estatal de los partidos políticos condicionado a mayor transparencia en su funcionamiento interno y regulación sobre cómo se puede gastar dichos recursos.

En último término, lo que uno quisiera es que haya cada vez menos parlamentarios que le deban favores a financistas. En la esperanza que eso ocurra,

espero que junto a otras medidas, como la regulación del *lobby*, el tener declaración de intereses y de patrimonios que sean útiles para saber realmente los intereses y patrimonios de nuestras autoridades, ellas contribuyan a mejorar la calidad de la política en Chile.

¡Muchas gracias!

Recuento de intervenciones en el taller de análisis

17 de noviembre de 2011

En el cuarto y último taller de “Reforma a los partidos políticos”, se presentaron las investigaciones de los destacados académicos y economistas, Salvador Valdés y Claudio Agostini, cuyos trabajos abordaron el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Las exposiciones se basaron en los trabajos que ambos prepararon para este proyecto.

Tras la presentación de Valdés y Agostini, y de los comentaristas de esta sesión (el entonces economista del CEP y actual ministro de Educación, Harald Beyer, y el economista de la Universidad de Chile y la Universidad de Yale, Eduardo Engel), las intervenciones del público asistente abordaron en general la relación entre dinero y política, y las implicancias que esta relación tiene para todo el sistema político.

El ex Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, abogó principalmente en su intervención por una mayor igualdad en la competencia. Para ello se requiere una mayor transparencia en la legislación, el establecimiento de límites claros al gasto y una mayor fiscalización a los actores e instituciones involucrados en el financiamiento político. Cuestionó la línea argumentativa que coloca a la libertad de expresión como único valor a proteger en el tema de las donaciones —la que, según él, se resume en: “Yo me expreso donando mi dinero a quien quiera”. De esta forma, el dinero se dona en función de los que piensan igual y que comparten los mismos valores. Considera, entonces, que el núcleo del debate debiera trasladarse a cómo limitar la influencia de los grupos de interés en las decisiones públicas. Para Lagos, el debate es mucho más amplio y complejo que la sola regulación de financiamiento electoral:

(...) En último término, cuando hablamos de influencia en política, ¿qué estamos diciendo? Influencia del dinero en las decisiones que los ciudadanos toman libremente, para el tipo de política que quieren o para el tipo de sociedad que requieren. Y si el dinero va a influir en el tipo de definiciones que los ciudadanos quieren, en el tipo de sociedad que quieren, entonces será una sociedad permeada a partir de los que tienen el dinero, y ante eso nadie nos da garantías.

En relación con la donación de recursos por parte de las empresas, Lagos señala que, en un comienzo, la discusión se centraba en la posibilidad de legislar sobre el tema. Actualmente se discute sobre la falta de transparencia y claridad en la regulación sobre financiamiento, o incluso, sobre la pertinencia de este tipo de donaciones, lo que es un avance. De la opacidad completa hace diez años, hoy se discute acerca de cuánta transparencia.

El ex Presidente Lagos se refiere también a algunos aspectos puntuales que terminan afectando el principio de igualdad y el principio de transparencia, como por ejemplo, el tiempo de duración de las campañas. Argumenta que si bien se supone que el período de campaña dura tres meses según la ley, es de amplio conocimiento que los letreros y la publicidad aparecen mucho antes. Otro ejemplo de regulación insuficiente es el rol de las empresas de publicidad. Sostiene que hay empresas de publicidad que “reservan” material y espacios publicitarios para un candidato o partido político de su afinidad en un período de campaña electoral.

(...) Esto fue exactamente lo que ocurrió respecto de una importante elección el 2010. Las principales gigantografías de Chile estaban reservadas, y no precisamente para los tres últimos meses, sino que para varios meses antes.

Agregó que existen serios vacíos en materia de fiscalización, ya que hay bastantes ítems que son relativamente fáciles de fiscalizar, pero nadie lo hace:

(...) Yo sé que las campañas ahora son distintas que hace veinte años, como las del Sí o el No. Antes todos los que actuaban lo hacían voluntariamente y eran voluntarios de verdad. Pero lo grueso, es decir, los costos de la publicidad, cuánto vale la gigantografía, cuántos afiches tienes y cuánto valen los grandes afiches, todo eso se sabe. Incluso se puede saber cuánto cobran aquellos muchachos que trabajan en campañas cuidando esas gigantografías.

El ex mandatario señaló también que la regulación de la influencia de los grupos de interés en política debería ser abordada conjuntamente con la del *lobby*. Y finalizó su intervención mencionando lo impopular que es el financiamiento público a los partidos y lo difícil que puede ser implementarlo en nuestro país. En ese sentido, señaló, urge un consenso entre los diversos actores para que estén dispuestos a votarlo y a llevarlo a la práctica.

Otros asistentes al taller destacaron la idea de que exista una mayor transparencia sobre quién financia a cada candidato y la influencia de ese financiamiento en la reelección. Una politóloga presente señaló:

Hoy día, los electores no tenemos ninguna capacidad de saber si los incumbentes o los desafiantes, que nos están ofreciendo un cierto programa, son financiados por la empresa pesquera, por la tabacalera o por quien sea. Hay un déficit de información que de alguna manera merma la libertad de los electores de tomar decisiones informadas. (...) Hoy día, en todo orden de cosas, nos estamos moviendo hacia mayor transparencia y en la medida que se mantenga el sistema actual de secretismo, que privilegia la libertad de expresión sobre todas las cosas, estamos

vulnerando otro derecho, que es el derecho de la inmensa mayoría por tomar decisiones informadas respecto a quiénes estamos votando.

Algunos asistentes, al igual que el ex Presidente Lagos, señalaron que el límite a las donaciones de empresas debería ir de la mano con la legislación sobre el *lobby*. Otros sugirieron que este asunto tiene mucho que ver con la captura del Ejecutivo y de los gobiernos locales. Señaló un abogado presente:

Me da la sensación de que más que preocuparnos de la ley del *lobby*, habría que meterle mucha mano a la ley de cuentas públicas, de preocuparnos más de los grupos de interés. Tiene que ver más bien con la captura del Ejecutivo, con la captura de los gobiernos locales, donde, además, los niveles de opacidad son considerablemente más altos que en el parlamento. Me gustaría ver si el foco lo estamos apuntando correctamente y si los parlamentarios son un grupo relevante para efectos de la discusión del dinero en política aquí en Chile.

Algunos asistentes coincidieron en la necesidad de que exista una mayor fiscalización del gasto en política, apuntando directamente al rol que ha jugado el Servicio Electoral (Servel). Se le exige a esta entidad una mayor fiscalización, transparencia y competencia, para lo que se requiere una modernización urgente, acorde con las necesidades de los ciudadanos y la sociedad chilena. En torno a este punto, una politóloga presente señaló:

(...) El Servel que tenemos no es el Servel que califica para los estándares de demanda que tiene la ciudadanía de mayor fiscalización, de más transparencia y más competencia en la política. En la medida que vamos mejorando nuestra legislación sobre regulación de política, va a ser cada vez más evidente esa brecha entre lo que puede y no puede hacer el Servel.

Finalmente, se abordó la impopularidad del financiamiento público a los partidos, especialmente el financiamiento público permanente. En este sentido, varios asistentes pusieron énfasis en la necesidad de que el mundo académico tenga una mayor participación en este debate. El director de un centro de estudios indicó:

Un área en donde los académicos podríamos hacer un aporte público significativo es en el tema de las donaciones y el financiamiento a los partidos políticos. En particular, me refiero al financiamiento que viene del Estado y las contraprestaciones que podrían surgir a cambio de eso. A mí me parece que aquí hay muchas zonas de vulnerabilidad. Debemos abogar por un financiamiento estable a los partidos fuera de campaña. Eso hoy es una caja negra; es ahí donde hay pro-

bablemente un *lobby* directo muy difícil de fiscalizar hoy día, y donde se hacen presente los intereses que gobiernan.

2. Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile

2.1. Antecedentes constitucionales y legislativos de la Ley 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (LOC de Partidos Políticos)

Hasta que se dictó la vigente Ley 18.603 en 1987 —esto es, la LOC de Partidos Políticos—, la tradición jurídica chilena fue, como ha escrito Enrique Barros¹, “francamente reticente en materia de regulación legal de los partidos políticos.” (1984: 174). Antes de esa fecha, esta regulación legal fue escasa.

Por lo pronto, nunca hasta 1987 hubo una “ley de partidos” como tal. Durante el siglo XIX ni la Constitución ni la ley se refirieron a los partidos. Las Constituciones se refirieron a la política, pero no a los partidos. A continuación, las constituciones, empezando por la Constitución de 1828.

1. Constitución de 1828

Así se refiere a la política su mensaje:

...Constitución chilena, que de ahora en adelante debemos mirar como el principal elemento de nuestra existencia política,

...el Poder Supremo de la Nación, el que reúne en sí la plenitud de la soberanía, está tan lejos de la nulidad a que lo condenan en otras partes las aspiraciones del gobierno, como de la omnipotencia parlamentaria, que rompiendo el equilibrio de las fuerzas políticas ha sido siempre el azote de los pueblos.

...los Congresos futuros nos darán sin duda códigos análogos a las instituciones políticas de nuestro país.

Y ordenaba su Art. 1: “La Nación chilena es la reunión política de todos los chilenos naturales y legales.”

Varias referencias a la política, como se ve, pero ninguna a los partidos políticos.

2. Constitución de 1833

Esta Constitución escasamente se refirió a la política, ni qué hablar de los partidos políticos. Solo dijo “política” una vez y a propósito de las relaciones exteriores del país:

¹ Enrique Barros (1984), “Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos”. *Estudios Públicos* 14: 171-217. Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1306.html

Artículo 82. Son atribuciones especiales del Presidente:

19°. Mantener las relaciones políticas con las naciones extranjeras, recibir sus Ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones.

3. Ley 2.883 de 1914

Las leyes se refirieron a los partidos políticos antes que las constituciones. La primera ley que los nombra es la Ley 2.883 de febrero de 1914, “Lei de Elecciones”, que fue reformada por la Ley 2.893 de junio del mismo año².

Estas fueron las disposiciones de la Ley 2.883 que se refirieron a los partidos, todo a propósito, por supuesto, del proceso electoral:

Art. 20. Las juntas inscriptoras permanecerán reunidas desde la una hasta las cuatro de la tarde durante veinte días consecutivos en las comunas o circunscripciones que tengan hasta quince mil habitantes; durante veinticinco días en las que tengan hasta treinta mil habitantes, i durante treinta días en las que tengan mas de este número.

Las juntas que se instalen con posterioridad al día señalado en el artículo anterior, completarán el número de días que deben funcionar según lo determinado por la lei.

La junta inscriptora, diariamente, al suspenderse los trabajos, pondrá, a continuación de la última inscripción, una nota en que espresará en letras el número de los individuos inscritos en el día, firmada por todos los vocales i apoderados de los **partidos**, quienes rubricarán las hojas del registro en que se hubieren hecho las inscripciones. Remitirá también, diariamente, al Juzgado de turno en lo civil una lista de los ciudadanos inscritos con indicación del nombre, profesión i residencia de éstos, firmada por los miembros de la junta i apoderados de los partidos. Una copia autorizada de esta lista será publicada en un diario o periódico de la cabecera del departamento, o en su defecto en uno de la cabecera de la provincia. Esta lista se hará por secciones i por orden numérico de inscripción.

² La Ley 2.883 está disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23565&buscar=ley+2883>. La Ley 2.893 está disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23573&buscar=partidos+1914>

Durante la suspension del trabajo, el comisario guardará los registros bajo su responsabilidad.

Art. 35. La junta hará las inscripciones i exclusiones que ocurran procediendo de la manera siguiente:

El tercer domingo de Abril, a las dos de la tarde, se reunirán en la sala municipal de la comuna los miembros de la junta inscriptora i procederán a constituirse, nombrando un presidente i un secretario. La votacion se hará por voto uninominal, quedando elegido presidente el que obtenga mayor número de votos i secretario el segundo. En caso de empate decidirá la suerte. Designará tambien. por mayoría de votos, un comisario.

La junta no podrá constituirse sin la mayoría absoluta del número de vocales que la forman. Si no pudiere constituirse por falta de número, los asistentes darán aviso por escrito al Gobernador del departamento i al juez del crimen de turno. Este hará citar a los inasistentes i a los suplentes para que concurran al lugar designado, dentro de tercero dia, a las doce del dia, a fin de constituir la junta, sin perjuicio de seguir el respectivo proceso. Los suplentes entrarán a reemplazar a los propietarios inasistentes por orden alfabético de apellido, i, en caso de igualdad de apellidos, por orden alfabético de nombres.

Desde el 1.º hasta el 10 de Mayo i desde el 1.º hasta el 10 de Noviembre de cada año, las juntas inscriptoras harán las inscripciones que se soliciten.

Las juntas funcionarán en los días indicados desde la una hasta las cuatro de la tarde i diariamente levantarán, en una de las hojas del registro destinado a este objeto, acta de todo lo obrado, que firmarán todos sus miembros presentes.

Tambien diariamente, al suspenderse los trabajos, pondrán a continuacion de la última inscripcion una nota en que espresarán en letras i cifras el número de los individuos inscritos en el dia, firmada por todos los vocales y vocales adjuntos o apoderados de los partidos, quienes rubricarán, ademas, las hojas del registro en que se hubieren hecho las inscripciones. Al mismo tiempo una lista con el nombre i apellidos, residencia i profesion u oficio de los ciudadanos inscritos, firmada por todos los miembros de la junta i apoderados de los **partidos** será remitida diariamente al Juzgado i a un diario o periódico de la cabecera del departamento, o a falta de éste a uno de la cabecera de la provincia para su publicacion, dejándose testimonio de la en-

trega de esta lista al secretario del Juzgado en recibos firmados por éste que se protocolizarán en la Notaria mas antigua del departamento. Igual lista se fijará en la oficina del conservador de bienes raíces i en la sala municipal.

Art. 104. Cada uno de los **partidos políticos** existentes en la República, con representacion en el Congreso, tendrá derecho a designar un vocal adjunto, con voz pero sin voto, que asista al funcionamiento de cada junta o comision electoral, como miembro nato de ella, pudiendo incorporarse en cualquier momento, i sirviéndole de titulo suficiente el nombramiento que le otorgue el directorio que tenga el partido en el departamento, autorizado por un notario.

Cada uno de los candidatos a cualquiera de los cargos por que se vote en la eleccion, tiene derecho para hacerse representar en todos los actos electorales por un apoderado, cuya representacion se hará constar por escrito, autorizando la firma gratuitamente un notario de la provincia.

Los apoderados de los candidatos tienen derecho para sentarse al lado de los funcionarios que intervengan en el acto electoral que se trata de vijilar, ya sea que las juntas, comisiones o colejos electorales practiquen inscripciones o reciban la votacion o hagan escrutinios parciales o jenerales.

La colocacion de esos apoderados será la que indica el diseño que se acompaña a esta lei. Tienen derecho para observar los procedimientos de las juntas, comisiones o colejos, para objetar la identidad del elector i examinar la firma de los sufragantes, i en jeneral para todo lo que conduzca al desempeño de su mandato.

La junta, comision o colejo deberá hacer constar, en el acta de sus procedimientos los hechos cuya anotacion pida cualquiera de ellos, i no podrá denegar el testimonio por motivo alguno.

Los apoderados deberán poner en la antefirma una protesta de los hechos que la junta, comision o colejo se negare a consignar.

La parte del acta relativa a la instalacion de la comision receptora se inscribirá en el registro ántes de principiar la recepcion de los sufragios i se hará constar la concurrencia de los apoderados.

Pocos meses más tarde, la Ley 2.983 modificó a la anterior, refiriéndose a los partidos en una nueva disposición:

f) Se intercalan a continuación del inciso 3.º del artículo 26 los siguientes incisos:

Para los efectos de la inscripción en los registros electorales se reputará, en caso de duda, como residente en la subdelegación, al propietario del predio rústico o urbano situado en ella o al que justifique haber vivido dentro de sus límites, tres meses antes de la inscripción por lo menos.

Se entenderá que hai duda sobre la residencia, siempre que la objete ante la Junta Inscriptora cualquier apoderado de los partidos o candidatos.

4. Constitución de 1925

Esta Constitución volvió a hablar de la política y, por primera vez a nivel de una regla constitucional, se refirió a los “partidos políticos”. Decía su Art. 25:

Artículo 25. En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.

Es una alusión importante: no solo les reconoce su papel en el funcionamiento de la institucionalidad política, sino que, además, les asegura una efectiva proporcionalidad en el ejercicio de ese papel.

Pero no iba a ser sino hasta 1971, con la entrada en vigencia del llamado “Estatuto de Garantías Constitucionales”, que los partidos políticos alcanzaron el nivel de regulación constitucional que exhiben hoy. Pero antes de eso, revise-mos brevemente la Ley 14.852 de 1962, Ley General de Elecciones.

5. Ley 14.852, Ley General de Elecciones de 1962

Tal como la Ley 2.883 de 1914 que se mencionó más arriba, esta ley también reguló a los partidos a propósito de los procesos electorarios. Pero, a diferencia de la Ley 2.883 de 1914, esta Ley 14.852 también reguló aspectos más bien orgánicos de los partidos, no puramente electorales³.

El Art. 20 de la Ley 14.852 fue clave a este respecto. Reguló su constitución y el momento en el cual adquirirían personalidad jurídica. Con todo, esta personalidad jurídica fue, como había sido hasta entonces, de derecho privado. Además, esta ley estableció una cierta estructura interna de los partidos, aun cuando todavía de manera muy elemental. Decía el Art. 20:

³ Esta ley está en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=27930&buscar=ley+de+elecciones>

Art. 20. Los Partidos Políticos tendrán los derechos que las leyes acuerden a estas entidades y adquirirán personalidad jurídica por el hecho de inscribirse en el Protocolo de los Partidos Políticos que llevará el Director del Registro Electoral.

La solicitud de inscripción deberá hacerse por escrito ante el Director del Registro Electoral y firmarse por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva Central **designada en la asamblea constitutiva**.

A la solicitud se acompañará copia autorizada ante Notario del Acta Constitutiva, que deberá contener el texto íntegro de los Estatutos aprobados en la referida asamblea y el nombre de los componentes de la primera Mesa Directiva Central de la colectividad.

Se acompañará, además, una nómina de por lo menos diez mil electores adherentes a la entidad, cuyas firmas o huellas dactiloscópicas aparezcan autorizadas ante Notario. Se aplicará con respecto a tal nómina lo prescrito en los tres últimos incisos del artículo 18.

Asimismo, se deberá acompañar un facsímil del símbolo o emblema que distinguirá al partido en la cédula electoral, para los efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 21.

Ningún partido podrá adoptar un símbolo o emblema que induzca o pueda inducir a confusión con el de alguno de los partidos ya existentes.

No serán aceptados como símbolos o emblemas, y serán rechazados de plano por el Director del Registro Electoral, los que contengan palabras, frases o locuciones, y además los siguientes:

- a) El escudo, la bandera o el emblema de la Nación;
- b) Fotografías o reproducciones de la figura humana, y
- c) Imágenes obscenas o contrarias a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.

La Dirección del Registro Electoral desechará de plano toda solicitud que no cumpla con las exigencias señaladas. La resolución que se dicte será apelable ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de cinco días desde su notificación.

La organización interna contemplará la existencia de una Mesa Directiva Central que será la autoridad superior del partido, la que estará integrada, a lo menos, por tres personas que harán las veces de presidente, secretario y tesorero.

Los Estatutos señalarán la denominación de la Mesa Directiva Central y la que corresponda a los cargos directivos mencionados.

La persona que tenga a su cargo las funciones de presidente, cualquiera que sea la denominación que al cargo asigne el Estatuto, tendrá la representación legal del Partido, judicial y extrajudicialmente.

No podrán presentarse solicitudes de inscripción de un Partido dentro de los doscientos cuarenta días anteriores a la fecha de una elección ordinaria. En las elecciones extraordinarias no tendrán derecho a formular declaraciones de candidatos las colectividades que a la fecha de producirse el hecho que motiva la elección no hayan obtenido personalidad jurídica.

La solicitud de inscripción será publicada por la Dirección del Registro Electoral en el “Diario Oficial” una vez enterado en dicha Dirección por los solicitantes, el pago de esa publicación.

Dentro de los treinta días siguientes a la publicación mencionada, cualquier Partido Político podrá formular ante la Dirección del Registro Electoral oposición escrita a la inscripción del nuevo Partido.

La oposición será resuelta en primera instancia, dentro de los diez días siguientes a su presentación, por el Director del Registro Electoral, quien reunirá las pruebas y los antecedentes que estime del caso.

Dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución del Director del Registro Electoral, el opositor o el solicitante de la inscripción podrá reclamar ante el Tribunal Calificador de Elecciones, el cual resolverá también en el plazo de cinco días. Sólo se podrá aceptar una oposición fundada en el incumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Elecciones.

Si no se dedujere oposición dentro del plazo legal, o si deducida ésta, quedare a firme la resolución que la rechaza, el Director del Registro Electoral dictará una resolución por la cual se declare la existencia legal del nuevo Partido Político, publicándola en el “Diario Oficial” y practicando en la misma fecha

de la publicación la inscripción respectiva en el Protocolo a que se refiere el inciso primero de este artículo.

La personalidad jurídica de un Partido se extinguirá con la cancelación de la respectiva inscripción en el Protocolo de la Dirección del Registro Electoral.

La cancelación a que se refiere el inciso anterior sólo procederá en los casos de fusión o disolución de un Partido Político o cuando éste no alcanzare representación parlamentaria en cualquier elección ordinaria, a menos que dicho Partido conserve representación en el Senado. Esta facultad corresponderá ejercerla al Director del Registro Electoral.

Los Partidos Políticos con inscripción vigente podrán solicitar por escrito al Director del Registro Electoral cualquiera modificación a ésta, sea en lo referente al nombre o denominación de la colectividad, símbolo o emblema, a su domicilio, objetivos, organización interna, modificaciones en la composición de las Mesas Directivas Centrales, fusiones con los otros partidos, a sus bienes, como asimismo, a su disolución. El Director indicado procederá a practicar en el Protocolo las modificaciones pertinentes, siempre que éstas se hayan acordado en la forma y por los organismos del Partido que las respectivas normas estatutarias señalen.

En la tramitación de estas solicitudes se aplicará el procedimiento previsto en los incisos décimo a décimocuarto, inclusive, del presente artículo. Regirá también con respecto a dichas solicitudes la prohibición contenida en su inciso noveno.

Ningún Partido podrá adoptar un nombre que induzca a confusión con el de algunos de los Partidos ya existentes.

Se aplicará a los Partidos Políticos lo previsto en los artículos 549, 552, 555, 556 y 561 del Código Civil.

Estarán exentos de todo impuesto o contribución de cualquiera naturaleza, los documentos y actuaciones a que dé lugar la constitución e inscripción de los Partidos Políticos y los que se relacionen con la modificación de sus Estatutos.

Esta Ley 14.852 de 1962 fue, además, especialmente interesante porque reguló con una intensidad inédita a esa fecha la propaganda electoral. Llama la atención, eso sí, que la ley guardó silencio sobre el financiamiento electoral. Dispuso sobre la propaganda el Artículo 8 de la ley:

Art. 8°. En las elecciones de Regidores, Diputados o Senadores, o de Presidente de la República, la propaganda electoral se regirá por las siguientes disposiciones:

1) La propaganda electoral por avisos, carteles, letreros, telones, afiches, u otros similares y, en forma especial, la propaganda mural, sólo podrá efectuarse durante los 45 días que precedan al de la elección, si se trata de elecciones de Senadores, Diputados o Regidores, y durante los 90 días anteriores al del acto electoral, en el caso de elección de Presidente de la República. Dentro de dichos plazos en los radios urbanos sólo podrá llevarse a efecto la propaganda de letreros, carteles, telones, afiches y otros similares en las calles, plazas y demás bienes nacionales de uso público, con autorización de la Municipalidad respectiva, la que designará lugares adecuados para ese efecto y los distribuirá equitativamente entre los distintos candidatos.

La propaganda electoral por la prensa o radio sólo podrá efectuarse durante los 15 días que preceden al de la elección, si se trata de elecciones de Senadores, Diputados o regidores, y durante los 45 días anteriores al del acto electoral en el caso de una elección de Presidente de la República.

Sin embargo, en las ciudades de más de cinco mil habitantes, queda prohibida la propaganda electoral por medio de carteles, letreros, telones y afiches.

Queda también prohibida la propaganda electoral con pinturas en los muros de edificios y en cierros definitivos o provisionales, salvo que el respectivo propietario la autorice. Asimismo, se prohíbe la propaganda con pintura en los postes, puentes y en cualquiera otra obra o instalación de servicio público.

2) Las sedes oficiales de los partidos políticos acreditados en conformidad a la presente ley y sus secretarías de propaganda hasta un máximo de cinco en cada comuna, podrán exhibir en sus frontispicios letreros, telones, afiches u otra propaganda electoral de sus respectivos candidatos durante los 45 ó 90 días, según sea el caso, anteriores a la correspondiente elección.

Igual derecho tendrán los candidatos independientes.

En los campamentos mineros que determine el Presidente de la República, la respectiva empresa deberá proporcionar local para secretaría electoral a

cada partido que haya presentado lista de candidatos en la circunscripción correspondiente.

3) Las Municipalidades deberán colocar y mantener en los 45 ó 90 días, según sea el caso, anteriores al de la elección, tableros o murales especiales, ubicados en algunos de los sitios públicos más frecuentados de su territorio comunal, donde figurarán la propaganda y todas las listas, debidamente individualizadas, de los candidatos que opten a la elección de que se trate, en el orden determinado por el artículo 22° de la presente ley. En dichos tableros o murales, que tendrán un tamaño adecuado, se dispondrá del mismo espacio para cada lista.

No podrá omitirse colocar estos carteles o murales en las circunscripciones electorales o localidades con más de 3.000 habitantes pertenecientes al territorio de la respectiva comuna, conforme lo determine el censo realizado el año 1960. En las ciudades que tengan más de 5.000 habitantes conforme a dicho censo, el número de estos tableros o murales no podrá ser inferior a 10.

Cuando no se dé cumplimiento íntegro y oportuno a las obligaciones señaladas en los incisos precedentes de este número, los responsables serán sancionados en la forma prevista en el inciso penúltimo del N° 10) de este artículo.

4) Queda prohibida toda propaganda electoral por medio de altos parlantes, sean éstos fijos o móviles, con la única excepción de la transmisión por altoparlantes de discursos pronunciados en concentraciones públicas.

5) El Cuerpo de Carabineros fiscalizará, salvo en lo referente a la prensa y radio, el cumplimiento de las disposiciones de los Nos 1), 2) y 4) de este artículo y procederá, de oficio o a petición de cualquiera persona, a retirar o suprimir los elementos de propaganda que contravengan dichas disposiciones.

De lo actuado a este respecto, se dará cuenta inmediata al Juez de Letras de Mayor Cuantía que corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier candidato, el Alcalde o cualquier Regidor de la municipalidad respectiva, podrá ocurrir ante el respectivo Juez de Letras de Mayor Cuantía a fin de que éste ordene dicho retiro o supresión. Los referidos elementos de propaganda caerán en comiso, el que será decretado por el respectivo Juez de Letras de Mayor Cuantía.

6) Queda prohibida, asimismo, toda propaganda electoral por medio del cinematógrafo, como también, la que pudiere efectuarse a través de la televisión, sin perjuicio, en este último caso, de los foros que se organicen, a los que tendrán igual acceso los diferentes candidatos, de acuerdo con las normas y espacios que para este objeto determine el Consejo de Rectores de las Universidades.

7) En el período que les está permitido hacer propaganda electoral, las radioemisoras deberán poner a disposición de los partidos políticos y de los grupos que patrocinen candidaturas independientes, un espacio de tiempo de una hora diaria, durante el cual se difundirá la propaganda pagada que ellos deseen contratar.

El Reglamento determinará la manera en que los partidos políticos y los grupos que patrocinen candidaturas independientes tengan igual acceso a la propaganda política durante el espacio antes señalado.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas radiodifusoras podrán transmitir la propaganda electoral que libremente contraten con tal que, en conjunto con el espacio obligatorio, no destinen a ellas más de un 15% de su transmisión diaria.

La obligación del inciso primero no regirá para las estaciones de radiodifusión que se comprometan a que no harán propaganda en una determinada elección. Dicho compromiso deberá formularse por escrito ante la Dirección del Registro Electoral, por lo menos con un mes de anterioridad a la fecha en que determine la correspondiente prohibición.

Las tarifas que podrán cobrar las radioemisoras por sus espacios no podrán ser superiores a las ordinarias vigentes para propaganda comercial en los seis meses anteriores al término del período de la prohibición.

8) Las empresas periodísticas no podrán cobrar por la propaganda electoral de los partidos políticos o de los candidatos, tarifas superiores a las ordinarias vigentes para propaganda comercial en los seis meses anteriores al término del período de la prohibición.

9) Serán sancionados de acuerdo con el inciso penúltimo del N° 10), los agentes de instituciones públicas o privadas que, con motivo de donaciones o actos de asistencia social, realicen propaganda electoral.

10) Toda infracción a cualquiera de las obligaciones y prohibiciones que el presente artículo impone a los órganos de prensa, a las radioestaciones, a las estaciones de televisión y a los cinematógrafos, será sancionada con una multa a beneficio municipal de uno a diez sueldos vitales anuales del departamento de Santiago, la que se aplicará a la empresa propietaria o concesionaria del respectivo medio de difusión.

Igual sanción se aplicará a la violación del compromiso a que se refiere el inciso tercero del N° 7).

La infracción a las demás obligaciones y prohibiciones que establece el presente artículo será sancionada con pena de prisión de uno a sesenta días.

Conocerá de las infracciones a que se refiere este número, el Juez de Letras de Mayor Cuantía en lo criminal del departamento correspondiente.”

Por otra parte, la Ley 14.852 dispuso que la Dirección del Registro Electoral debía instalar, algunos días antes de cada elección, carteles con la cédula de votación correspondiente, a fin de informar a la ciudadanía. Los partidos podían solicitar dichos carteles a la Dirección, pagando su valor. Disponía el último inciso de su Art. 25:

La Dirección del Registro Electoral entregará a los Partidos registrados y a los candidatos independientes el número de carteles que éstos soliciten en la declaración de la candidatura, previo pago de su valor. La entrega la hará, dentro del plazo de diez días, cuando se trate de elecciones unipersonales, y dentro del plazo de 40 días, cuando se trate de elecciones pluripersonales, contados ambos desde la expiración del término señalado para declarar las respectivas candidaturas.

La Ley 14.852 también reguló otros aspectos de la participación de los partidos en los procesos electorales. Por ejemplo, la obligación de que todo candidato al Congreso que sea apoyado por un partido político, debe pertenecer a dicho partido. Asimismo, los candidatos independientes no debían pertenecer a un partido durante los 180 días antes de su la presentación de su candidatura, por lo menos. El inciso tercero del Artículo 19 así lo mandaba:

... tratándose de declaraciones de Diputados o Senadores, es requisito que el candidato pertenezca al Partido Político que sustenta su candidatura a lo menos 180 días antes a la declaración, la que deberá ser jurada. La contravención a esta norma se sancionará con la nulidad de todos los votos de

la lista. No podrán figurar como candidatos independientes personas que pertenezcan o hayan pertenecido hasta 180 días antes de la declaración respectiva a un Partido Político.

Tras esta ley de 1962, el siguiente acto normativo de importancia en relación con los partidos políticos —como se mencionó más arriba— fue la reforma constitucional aprobada en 1970 y que empezó a regir a principios de 1971. Se trata de la reforma mejor conocida como “Estatuto de Garantías Constitucionales”, que se pactó entre la Democracia Cristiana y la Unidad Popular, como condición de la primera para votar en el Congreso Pleno por Salvador Allende como Presidente de la República. Pasemos a revisarla.

6. Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970-1971

La enjundia regulatoria constitucional que sobre los partidos políticos rige hoy, tiene su antecedente inmediato en esa reforma que fue dramática, como así lo atestigua el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército poco antes de ser votada.

Es interesante el hecho de que, a pesar de garantizar la libertad de asociación y la libertad de los partidos políticos para organizarse, la reforma cambió el carácter jurídico de los partidos desde organizaciones de derecho privado, como fueron consideradas siempre, a organizaciones de derecho público. Sin embargo, es preciso apuntar aquí que nunca se les dio un régimen legislativo especial, como suele ocurrir con este tipo de personas. Otra cosa interesante fue la garantía que se consagró en el sentido de que los partidos fueran propietarios de diarios, revistas y radios. Asimismo, se garantizó el acceso de los partidos a los medios de comunicación de propiedad estatal. Veamos las disposiciones:

Art. 9°. — La Constitución asegura a todos los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos políticos, dentro del sistema democrático y republicano. **Todos los chilenos pueden agruparse libremente en partidos políticos**, a los que se reconoce la calidad de **personas jurídicas de derecho público** y cuyos objetivos son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional.

Los partidos políticos gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y sus acuerdos sobre política concreta, para presentar candidatos en las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República, para mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación y, en general,

para desarrollar sus actividades propias. La ley podrá fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los Poderes Públicos.

Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la ley determine, sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de diputados y senadores y regidores”.

Y la otra disposición pertinente, inciso quinto del Número 3 de el Art. 10:

Toda persona natural o jurídica, especialmente las universidades y los partidos políticos, tendrán el derecho de organizar, fundar y mantener diarios, revistas, periódicos o estaciones transmisoras de radio, en las condiciones que establezca la ley. Sólo por ley podrá modificarse el régimen de propiedad y de funcionamiento de esos medios de comunicación. La expropiación de los mismos podrá únicamente realizarse por ley aprobada, en cada Cámara, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Tras el golpe militar de 1973, los partidos políticos fueron proscritos (o se autodisolvieron), clausurándose la vida partidaria —al menos la vida no clandestina— hasta finales de los años ochenta. La reactivación de la vida partidaria se hizo, primero, con la Constitución de 1980 y, luego, con la Ley 18.603 de 1987, (Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos), más otras leyes que, como la LOC 18. 700, de Votaciones Populares y Escrutinios, conformaron lo que en la época se llamó “las leyes políticas”. A continuación, se repasa lo que la Constitución de 1980 dispuso para los partidos políticos. Luego de esto, se analiza la Ley 18.603, LOC de Partidos Políticos. Esta es la regulación vigente hoy. Cualquier reforma, debería dirigirse hacia ella.

7. Constitución de 1980

A diferencia del Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970-1971, que fue especialmente amable con los partidos, el texto constitucional de 1980 fue, comparativamente hablando, algo más hostil hacia ellos. En general, ese texto lo que hace es poner límites a los partidos, trata de circunscribirlos.

Por lo pronto, ya no les da personalidad jurídica de derecho público, como se hizo en esa reforma anterior. Asimismo, se los incorpora al mecanismo que se

denominó como “democracia protegida”. Los dos primeros incisos del Artículo 8 prescribían:

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Por su parte, el Artículo 18 los pone en igualdad de condiciones que los independientes a la hora de participar en el juego electoral. Así lo disponía:

Habrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

Ahora bien, el Artículo 19 N° 15 estableció el derecho a asociarse en general y, en particular, el derecho a asociarse en partidos políticos. Sin embargo, acto seguido, la Constitución repitió su esfuerzo por circunscribirlos.

El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación. Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los **partidos políticos** no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la partici-

pación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.

Luego, al tratar sobre el ámbito de competencia del Tribunal Constitucional, el Artículo 82, en su número 7, lo facultaba para declarar inconstitucionales los partidos que vulneraban lo dispuesto en el Artículo 8, esto es, el mecanismo de “democracia protegida”:

Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, y de los movimientos o partidos políticos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 8° de esta Constitución⁴.

Este fue el contexto constitucional en el que se dictó la Ley 18.603, LOC de Partidos Políticos, la primera norma legislativa —la primera norma jurídica, en realidad— que en Chile reguló sistemáticamente a los partidos. Antes de ir a ella, sin embargo, estas líneas se dirigirán a la reforma constitucional de 1989, que siguió delineando el marco regulatorio constitucional en torno a los partidos, y la de 2010, que introdujo la posibilidad de elecciones primarias, terminando de configurar dicho marco.

8. La reformas constitucionales de 1989 y 2010

Esta reforma fue importante para la materia que nos interesa, pues, como se acaba de decir, termina por definir la regulación constitucional de los partidos, regulación que, fundamentalmente, está vigente hoy.

⁴ Una última disposición, esta vez no restrictiva, estaba en el cuarto inciso del Art. 51 y se refería al reemplazo de las vacantes de parlamentarios: “Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados. Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura. El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso.”

La lógica de esta reforma fue más o menos parecida al texto original, en el sentido de que se buscó delimitar, circunscribir, a los partidos. Se derogó el Artículo 8 y su “democracia protegida”, pero se agregaron los siguientes incisos al N° 15 del Artículo 19:

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 57, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia.

Asimismo, se determinó la reserva con que debe manejarse el registro de los partidos. Dispuso esta reforma:

En el artículo 19, número 15°, inciso quinto, reemplázanse las palabras “sus registros y contabilidad deberán ser públicos” por las siguientes frases: “la nómina de sus militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública.

En ausencia del Artículo 8, derogado como recién se apuntó, fue modificada la disposición correspondiente a fin de que el Tribunal Constitucional pudiera declarar correspondiente la inconstitucionalidad:

Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los incisos sexto, séptimo y octavo del número 15° del artículo 19 de esta Constitución...

Y luego, la siguiente reforma del Artículo 23 también buscó delimitar el campo de acción de los partidos, separando las actividades partidistas de las gremiales:

Art. 23. Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. Son incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos.

La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos, que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.

En enero de 2010, se publicó la reforma que introdujo la posibilidad de primarias, en el N° 15 del Artículo 19 de la Constitución:

Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución.

En definitiva, el Artículo 19 N° 15, en el que está el centro de la regulación constitucional de los partidos, ha quedado así:

15°.- El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución.

Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional. La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan

en los números 1) a 6) del artículo 57, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia”.

2.2. Propuestas de reformas institucionales en torno a la LOC de Partidos Políticos

1. La importancia de una reforma sistémica

Existe una serie de disposiciones constitucionales y legales que afectan directamente la configuración y el accionar del sistema de partidos políticos, como se reseñó en la sección anterior. Como bien señala el trabajo de Richard Katz contenido en este Informe, el concepto “ley de partido” (*party law*) puede interpretarse en sentido amplio o en sentido restringido. En sentido amplio, debe considerarse dentro de él toda aquella normativa que afecta a los partidos políticos, como sistema electoral, distritos, registro de votantes, mecanismos de sufragio, primarias, financiamiento de campañas, entre otras. En sentido restringido, en cambio, solo se considera las leyes que regulan la organización específica de los partidos en tanto instituciones.

En el caso de Chile, la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos es el cuerpo legal que regula el aspecto organizacional, constitución y funcionamiento interno de estas organizaciones. Pero existen otras materias que afectan a los partidos políticos porque tienen que ver, en general, con la actividad política. Estas otras materias que son reguladas por leyes distintas —como la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, o la Ley 18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios— o bien por la Constitución Política de la República. Asimismo, se discute en estos momentos ante el Congreso Nacional una normativa que formaliza y subsidia las elecciones primarias al interior de los partidos políticos y pactos electorales.

Una de las principales conclusiones que arrojan los estudios realizados en el marco de este Informe, es que la reforma al sistema político en general, y a los partidos políticos en particular, debe ser hecha teniendo en cuenta el contexto institucional completo. Esto no significa que todo el contexto institucional deba ser reformado al mismo tiempo, sino solo significa tener en cuenta que la ley de partidos, así como las demás leyes sobre la política, forman un sistema al interior del cual hay consecuencias recíprocas. Por esto, la visión sistémica que este informe propone no es, necesariamente, un “*big bang*”: no propone hacer todo de nuevo y, menos, hacerlo todo al mismo tiempo. La idea es evitar reformas parciales que puedan terminar siendo contraproducentes para la calidad de la democracia, a pesar de lo loables que puedan ser los objetivos de corto alcance de estas.

En el caso chileno, lo que este Informe detecta (en línea con otros trabajos sobre la materia) es una preocupante caída en la adhesión y representatividad de los partidos, lo que redundaría en una pérdida de legitimidad de todo el sistema político.

Según muestran diversos estudios de opinión pública, los partidos políticos chilenos se encuentran entre las instituciones menos apreciadas por la ciudadanía. A nivel continental, los partidos chilenos son los que cuentan con menor identificación, situación que se viene agravando en los últimos años⁵. Esta mala percepción de los partidos, y más en general, de todas las instituciones políticas, se manifiesta también en la creciente abstención electoral que se da en el país. Sea porque los chilenos no se inscribían en los registros electorales (cuestión que cambia producto de la ley de inscripción automática); sea porque los inscritos no concurrían a votar; o sea porque concurrendo, votaban nulo o blanco, lo cierto es que poco más del 50% de la población mayor de 18 años participaba válidamente en las elecciones. Históricamente, la tendencia ha venido a la baja. La reciente introducción de la inscripción automática y voto voluntario genera una incógnita respecto de dicha tendencia: es posible que la inscripción automática aumente el número absoluto de votantes (el padrón electoral crece en más de cinco millones de ciudadanos, pasándose de ocho millones doscientos mil electores inscritos en los registros electorales, a trece millones trescientos mil personas habilitadas automáticamente para votar, aproximadamente), pero el voto voluntario genera una incertidumbre sobre el número de nuevos y antiguos votantes que efectivamente vayan a votar el día de la elección.

Por todo ello, en este Informe se proponen reformas de diversa índole. La mayoría están orientadas a la organización y funcionamiento que la ley hace de los partidos políticos. Pero también se hacen propuestas a otros cuerpos legales, incluyendo la Constitución, de manera de garantizar un conjunto de principios generales que el Informe estima indispensable para que los partidos favorezcan una democracia de calidad, como son la representatividad, participación, democracia interna, rendición de cuentas, consistencia programática, una mayor representación política femenina, así como una transparente relación entre dinero, intereses y política. Las propuestas sobre estas otras normas jurídicas se desarrollan a continuación.

2. Reformas a la Constitución y leyes complementarias que tienen incidencia directa en los partidos políticos

Como se señala en la sección 2.1. de este Informe, la Constitución de 1980 entrega algunos lineamientos normativos para los partidos políticos, a propósito de la garantía constitucional del derecho de asociación contenida en el artículo 19 número 15. A partir del inciso tercero de dicho precepto, se entrega una regulación genérica de los partidos y se encomienda a una ley orgánica constitucional

⁵ El trabajo de Luna y Rosenblatt en este Informe da cuenta de evidencia latinoamericana en este sentido.

regular las materias que les conciernen a los partidos, así como las sanciones a su incumplimiento. A su vez, ordena que otra ley orgánica constitucional regule el procedimiento de elecciones primarias al que se pueden someter los partidos. Sin embargo, en la Constitución y en sus leyes complementarias se encuentran otro tipo de normas que afectan directamente a los partidos políticos, como son, por ejemplo, el tamaño y conformación de las cámaras, el sistema electoral, el financiamiento de la política, la reelección y el sistema de reemplazo de vacantes.

Hay dos materias institucionales muy relevantes que tienen relación indirecta con el sistema de partidos políticos. La primera se refiere a las normas que reglan la relación entre Ejecutivo y Legislativo, las que pueden tener enorme influencia en el sistema de partidos, toda vez que estos se hacen más relevantes en los sistemas parlamentaristas que en los sistemas presidencialistas. La segunda se trata del sistema de quórum supramayoritarios para determinadas leyes que existe en nuestro ordenamiento constitucional, el que afecta la representatividad del sistema político, al crear un poder de veto a favor de la fuerza que es minoría electoral. Por tener una relación indirecta, sin embargo, estos dos temas no son abordados en este Informe.

Conformación del Congreso y sistema electoral

El sistema electoral chileno se encuentra establecido en la Ley 18.700, Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Por su carácter de ley orgánica constitucional, la aprobación, modificación o derogación de esa ley requiere el voto conforme de 4/7 de los miembros en ejercicio de ambas cámaras. Sin embargo, producto de las reformas constitucionales de 2005, se dejó establecido que cualquier modificación que diga relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirá del voto conforme de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio (según reza el artículo 13 transitorio de la Constitución).

El sistema electoral es el mismo tanto para senadores como diputados. Técnicamente, se trata de un sistema de carácter proporcional, con fórmula D'Hondt, de magnitud distrital binominal —esto es, se eligen dos cargos en cada distrito o circunscripción. La literatura es mayoritaria en destacar una serie de efectos perniciosos que posee el actual sistema electoral, entre ellos: en primer lugar, se critica al sistema binominal por no favorecer la representatividad. Dada la mecánica del sistema, la segunda mayoría tiende a ser premiada en desmedro de la primera mayoría (la que pierde el “excedente” de votos, pues para obtener los dos escaños del distrito debe doblar en votos a la segunda lista), y en desmedro de la tercera mayoría (la que a pesar de lograr un porcentaje importante en el distrito, no obtiene ningún cupo). Esta mecánica genera un empate artificial entre las dos primeras listas, tanto a nivel distrital como a nivel agregado. Por otro

lado, como bien destaca Arturo Valenzuela en su trabajo, el sistema binominal reduce excesivamente la oferta partidaria en un país de tradición multipartidista, impidiendo de esa manera que el elector tenga un real menú político de donde elegir. Asimismo, cabe señalar que la baja magnitud distrital del sistema chileno merma la representación política de la mujer en los cargos electos⁶.

En segundo término, se critica el sistema binominal porque disminuye la competencia. Como se explicó arriba, la mecánica del sistema fuerza un empate en escaños entre las dos primeras listas, lo que transforma las elecciones en eventos escasamente competitivos. Esta mecánica ha hecho que de 720 escaños de diputados que han sido concursados desde 1990 hasta 2010, en solo catorce oportunidades han sido electos diputados yendo por fuera de alguno de los dos pactos principales. De 132 escaños senatoriales, solo en una ocasión ha sido electo un senador yendo por fuera de los dos pactos principales.

Esta mecánica ha generado una dinámica aun más perversa: como las listas saben que existe una altísima probabilidad de elegir uno de los dos escaños en cada distrito, ellas han comenzado a repartirse en el papel los distintos distritos y “blindar” candidatos (por la vía de no presentarles compañeros de lista, o bien presentar un acompañante evidentemente poco competitivo). Cuando las coaliciones se dan cuenta de que la competencia real es al interior de ellas y no con la lista contraria, surgen los acuerdos colusivos para evitar dicha contienda intestina, lo que significa que los partidos terminan prácticamente designando al candidato que es finalmente electo. Y como apuntan en sus trabajos para este Informe, Arturo Valenzuela, y Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, se aprecia una tendencia a que sean caudillos locales los que logran la nominación de sus partidos, como verdaderos empresarios políticos individuales, lo que redundará en una baja lealtad partidaria.

En definitiva, el elector no tiene, en los hechos, el veredicto final, y su posibilidad de elegir se limita seriamente. La competencia entre listas es escasa. Los partidos prácticamente nominan a los electos, pero son los caudillos locales quienes tienden a lograr la nominación. Todo ello afecta a la calidad de la democracia y termina por dañar la función de los partidos, la lealtad partidaria y la consistencia programática. En la práctica, el binominal hace que la competencia que produce no sea entre coaliciones políticas, sino que al interior de estas coa-

⁶ A pesar de que las mujeres constituyen la mayoría del padrón electoral, solo el 14,2% de los asientos en la Cámara de Diputados y el 13,2% del Senado son ocupados por mujeres. El porcentaje de mujeres en ambas cámaras es inferior al promedio mundial de participación femenina en las asambleas legislativas (19,5%) y supera solamente el promedio de los Estados Árabes (10,7%). En la región latinoamericana, en cámaras bajas, Chile se encuentra lejos de países como Nicaragua (40,2%), Costa Rica (38,6%), Argentina (37,4%), Ecuador (32,3%) y México (26,2%), según datos de la Inter-Parliamentary Union, documento electrónico *Women in National Parliaments. Comparative data by country*, 2012.

liciones. En este sentido, el sistema binominal es fraticida, lo que le impone un costo excesivamente alto a la asociatividad política.

Por todas estas razones, este Informe propone una revisión a fondo del sistema binominal vigente y su reemplazo por un sistema que fomente mayor competencia entre los candidatos y partidos, pero que a su vez vele por una adecuada representatividad. Encontrar un sistema que genere un mínimo consenso será una ardua tarea para los partidos. Para evitar suspicacias, se propone dilatar la entrada en vigencia de esta reforma, de manera tal que comience a regir en una legislatura posterior a la que la aprobó.

A pesar de que la literatura política y académica es mayoritaria en destacar las falencias del sistema binominal, no existe consenso en cómo reformarlo ni hacia qué sistema avanzar. La experiencia comparada muestra que existen casi tantas variantes de sistemas electorales como democracias en el mundo.

Una alternativa de reforma es mudarse hacia un sistema mayoritario, al estilo de Estados Unidos o el Reino Unido, donde se elige solo a la primera mayoría en distritos y circunscripciones de magnitud igual a uno, o bien, como en el caso del Senado estadounidense, donde se eligen dos senadores en cada estado, pero de manera alternada —es decir, en una elección uno y a la otra elección el otro. El sistema mayoritario, si bien favorece la competencia y simplifica la determinación del ganador —lo que es fácilmente entendible por la ciudadanía—, tiene el problema de generar resultados desproporcionados, afectando la representatividad. Esto puede ser especialmente contraproducente en un país de tradición multipartidista como es Chile.

Una segunda alternativa es la propuesta de sistema proporcional corregido o atenuado, como explicó la Comisión Boeninger en 2006 —propuesta que ha sido recogida por la Concertación, y más recientemente, por el documento de la Democracia Cristiana y Renovación Nacional. Se trata de un sistema proporcional de magnitud distrital variable (pero superior a dos). Se basa en el concurso de listas de candidatos presentadas por los partidos o pactos de partidos. Se puede discutir si se trata de listas cerradas (donde es el partido el que determina el orden de los candidatos a elegir dentro de la lista) o si se trata de listas abiertas (donde el elector puede elegir votar genéricamente por el partido o pacto, o bien, por un candidato específico dentro de cada partido o pacto). La primera da mayor poder al partido, mientras que la segunda (la que promueve Valenzuela en su trabajo para este Informe, y que es la que existió en Chile antes de 1973) entrega un mayor radio de acción al político individual, aunque enriquece la oferta. La fórmula electoral debiera continuar siendo la fórmula D'Hondt (que favorece la formación de grandes bloques).

Una tercera alternativa es explorar el camino de los sistemas mixtos, es decir, aquellos que combinan una elección mayoritaria y una elección proporcional por la vía de dos listas paralelas, o bien, por la vía de escaños que compen-

san un eventual resultado disproportional. Este tipo de sistema existe en países como Alemania, Nueva Zelanda, México, o en países de reciente democratización, como Croacia, Hungría, Rusia o Marruecos, y ha sido objeto de propuesta por parte de dirigentes políticos de partidos de gobierno y oposición en Chile. Los sistemas mixtos tienen algunas virtudes: primero, ayudan a mantener la competitividad y simpleza de los sistemas mayoritarios, pero moderan sus resultados; segundo, evitan la fragmentación del sistema de partidos y favorecen la conformación de bloques; y, tercero, ayudan a corregir la posible desproporcionalidad inherente a los sistemas mayoritarios por la vía de la lista paralela, especialmente si se trata de listas compensatorias de los resultados de la elección mayoritaria. El principal problema de estos sistemas de doble lista es más bien práctico, pues generan dos tipos de legisladores: los parlamentarios “con distrito” y los parlamentarios “sin distrito”, produciéndose odiosas diferencias entre unos y otros.

Ambos sistemas (proporcional y mixto) tienen una segunda externalidad positiva: la literatura comparada indica que en ese tipo de sistema tiende a equilibrarse de mejor manera la representación de género, en comparación con los sistemas mayoritarios y/o aquellos de baja magnitud distrital, como es el binominal chileno.

Forma y proporcionalidad de distritos y circunscripciones

Tan importante como la magnitud distrital y la fórmula electoral, es el dibujo territorial de los distritos y la población que agrupa cada uno de ellos. Es importante que los distritos posean una cierta lógica territorial y que se ajusten a alguna unidad administrativa (como es la comuna). A su vez, es importante que, sobre todo a nivel de Cámara Baja, los distritos guarden cierta correspondencia entre ellos con respecto al número de habitantes.

La literatura comparada documenta la práctica de “*gerrymandering*”, es decir, la práctica de manipular resultados electorales por la vía de dibujar un distrito electoral en el mapa basándose en los resultados de elecciones pasadas. De esa forma, los expertos electorales logran armar distritos de evidente conveniencia para sus intereses, aun cuando el dibujo del distrito no haga sentido lógico alguno ni guarde relación con unidades administrativas previamente establecidas. En Chile, los distritos y circunscripciones se construyen a partir de la comuna. El problema surge al agrupar comunas para efectos de dibujar el distrito o circunscripción respectiva.

Otro problema serio es la disparidad de población que puede existir entre distritos. Los distritos electorales que fueron establecidos por la Ley 18.700 en 1988 ya contenían una fuerte disparidad de población entre distritos urbanos y rurales. Además, desde 1988 no se ha actualizado esa configuración, por lo que

se han producido fuertes cambios demográficos y migratorios que no fueron recogidos por el mapa electoral. Estos cambios recién han sido reflejados en toda su magnitud a propósito de la actualización del padrón electoral producto de la ley de inscripción automática. De esta forma, se ha acrecentado la fuerte disparidad entre comunas densamente pobladas y otras de menor población.

Por ello, este Informe propone actualizar el mapa electoral del país y crear un mecanismo que lo revise periódicamente en función de la población que abarca el determinado territorio

En los países que poseen un sistema electoral mayoritario (donde se elige sólo un representante por distrito), este mecanismo se realiza creando comisiones especiales de redistributaje en el servicio electoral, en las que participan apoderados de los partidos, quienes van ajustando los contornos de los distritos según las variaciones en la población. Los procesos de redistributaje se realizan por lo general cada diez años, en consideración a los datos de población que arroja el proceso de censo nacional.

En los países que poseen un sistema proporcional, en cambio, dado que la magnitud distrital puede ser variable, lo que se hace es adecuar automáticamente el número de escaños a elegir según los cambios en la población que habita en dicho distrito. Este es el sistema que se utiliza en Chile para las elecciones de concejales, donde cada municipio elige entre seis, ocho o diez concejales según varíe el número de votantes de la comuna.

El problema de la reelección

Uno de los efectos del sistema electoral binominal es la personalización de la política partidista en los territorios, lo que se ve potenciado por la baja competitividad del sistema. Es decir, el político local se hace cada vez más fuerte, logrando presionar al partido por su nominación, debilitándose su vínculo con el partido y por ende, disminuyendo la capacidad del partido de fijar una línea política y programática coherente en todo el país. Esto impide, además, que se produzca una renovación de cuadros en los partidos, provocando frustración en las nuevas generaciones de militantes, así como de las mujeres, las que, como se vio, se encuentran claramente subrepresentadas en ambas cámaras.

Como señala Arturo Valenzuela en este Informe, parte de esta tendencia se origina en la reelección del parlamentario, lo que le permite irse fortaleciendo en el tiempo, especialmente ante la ausencia de elecciones primarias y considerando el sistema binominal. El trabajo de Claudio Agostini para este Informe demuestra que la incumbencia genera una ventaja significativa a la hora de la competencia electoral.

Pero, por otra parte, como el propio Valenzuela también señala, los límites a la reelección tienen desventajas. El conocimiento del proceso legislativo toma

tiempo, si la reelección se prohíbe o limita, por lo que ese esfuerzo se pierde o se desaprovecha, respectivamente. Además, la reelección permite el desarrollo de verdaderas carreras política asociadas a la actividad parlamentaria y municipal, y, por lo mismo, permite la profesionalización de la política. La reelección, en fin, permite, también, la expresión de una genuina preferencia política por un incumbente.

¿Qué hacer frente a este problema? La pregunta no es fácil. Si se prohíbe la reelección en forma absoluta de un parlamentario, se pierde en exceso el esfuerzo invertido en su aprendizaje del complejo proceso legislativo y se desalienta, en exceso también, la alternativa de dedicarse profesionalmente a la política. La verdadera disyuntiva, entonces, está entre dejar las cosas como están (reelección ilimitada) o establecer algún límite a la reelección.

Si el sistema político tuviera grados de competencia más altos que los relativamente bajos que hoy exhibe, especialmente en razón del binominal, la alternativa de dejar las cosas como están —reelección indefinida— tendría mayor fuerza. Pero como el binominal genera reducida competencia, reforzando electoralmente a los incumbentes, la posibilidad de establecer algún límite a la reelección de diputados cobra una fuerza relativamente mayor.

En este último caso, entonces, con el sistema binominal actual, una alternativa podría ser el limitar el número de reelecciones de diputados y senadores. Para esto se puede hacer una distinción entre autoridades. En el caso de los diputados, el límite puede ser tres reelecciones (esto es, cuatro períodos consecutivos, dieciséis años como máximo). En el caso de los senadores, el límite puede ser una reelección (esto es, dos períodos consecutivos, dieciséis años como máximo). El período de los senadores en Chile es inusualmente alto (ocho años), de ahí la necesidad de tan drástica limitación.

El caso de la autoridad municipal es distinto. Ahí existe un sistema electoral plenamente competitivo para alcaldes (uninominal) y plenamente proporcional para concejales. Sin embargo, se propone limitar reelecciones a ese nivel en atención al riesgo de captura y la posibilidad de generar clientelas por parte de la autoridad local. Por lo mismo, se propone limitar a tres el número de reelecciones de los alcaldes y concejales (es decir, ejercer cuatro períodos).

Sistema de reemplazos de parlamentarios que dejan vacante

En opinión de este Informe, el sistema que contempla la Constitución Política para suplir las vacancias que pudieran producirse en el Congreso Nacional, sea por muerte, renuncia o cesación, no ayuda a restablecer la credibilidad de los partidos políticos.

El artículo 51, inciso final, prohíbe expresamente la realización de elecciones complementarias para llenar una vacante. Ese mismo artículo, en sus incisos 3^o,

4º y 5º, establece que la vacante producida debe ser provista por el partido político al que pertenecía el parlamentario (o el independiente en pacto con partidos) que produjo la vacante. Es decir, la Constitución entrega al partido político la total facultad para designar al reemplazante, sin consideración de la opinión de la ciudadanía. Más aún, los parlamentarios elegidos como independientes, fuera de todo pacto, no serán reemplazados en caso de vacancia.

La situación se agrava al considerar la dinámica que se ha generado, atendida la forma de gobierno de nuestro país. En efecto, en el actual sistema presidencialista chileno existe una tajante diferenciación entre Ejecutivo y Legislativo. Los miembros del Congreso no pueden ser al mismo tiempo ministros de Estado, como ocurre en los regímenes parlamentaristas. El problema es que muchas veces los políticos más experimentados de un partido político se encuentran en el Congreso ejerciendo como parlamentarios. Ha existido la tendencia en los últimos años a llamar senadores o diputados para que renuncien a su cargo y poder así ingresar al gabinete de ministros. Ello hace que se vulnere lo que fue la voluntad ciudadana, que votó por una determinada persona, y no por quien posteriormente designa el partido político. Además, genera una situación de incumbencia para el parlamentario designado, lo que le entrega una clara ventaja electoral para los siguientes comicios. A primera vista, esta facultad entregada a los partidos podría interpretarse como un reforzamiento institucional de ellos, cosa que este Informe debería valorar. Pero, si se piensa mejor, a la larga constituye un factor de debilitamiento de los partidos, pues los desarraiga al permitirles designar mandatarios con total prescindencia de la voluntad de quienes se supone son los mandantes.

Por estas razones, este Informe propone establecer la realización de elecciones complementarias como el único mecanismo de reemplazo de parlamentarios que dejan un escaño vacante, a menos que falte menos de un año para la realización de las próximas elecciones, caso en el cual la vacante no sería provista.

De esta forma, no se prohíbe la renuncia de parlamentarios para entrar al gabinete ministerial; sin embargo, se aumenta considerablemente el costo político de tomar aquella determinación, dado que el escaño debe ser concursado nuevamente ante la ciudadanía y puede, eventualmente, llegar a ser perdido por el partido o pacto que toma la decisión.

3. Financiamiento de las campañas electorales, Leyes 19.884 y 19.885, “Ley de Lobby” y conflictos de interés

Como se verá en la sección 2.3., este Informe propone revisar la legislación de partidos en el sentido de otorgar, sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones, un subsidio fiscal permanente a los partidos políticos. Sin embargo, se hace necesario decir un par de cosas sobre el financiamiento de las campañas

electorales y de los eventuales conflictos de interés que suelen abordarse mediante las denominadas leyes “de *Lobby*”. Estas cuestiones —financiamiento electoral, *lobby* y conflicto de interés— están en el entorno institucional de la legislación de partidos políticos y, por lo mismo, producen efectos sobre ellos. Se tratan a continuación, empezando por el financiamiento electoral. Sobre este, los redactores de este informe tienen coincidencias y divergencias. Se empieza por las primeras.

Financiamiento privado de las campañas electorales: coincidencias

Desde el año 2003 existe una ley que regula y formaliza los aportes de privados a las campañas electorales. Para este Informe, la reforma de 2003 constituyó un avance, puesto que permitió, en primer lugar, colocar un marco claro en un terreno donde antes primaba la completa opacidad, así como establecer límites al gasto electoral que hasta entonces parecía escalar sin tope. Se puede discutir si ese marco o esos límites, o la regulación específica de ambos, son suficientes, pero nadie puede negar el avance logrado en términos de formalización

En segundo lugar, para este Informe la reforma de 2003 constituyó también un avance en tanto adoptó un modelo de financiamiento mixto de las campañas (es decir, combinando fuentes públicas y fuentes privadas), acorde con lo que ocurre en las democracias modernas, como bien destaca Katz en su trabajo para este Informe. Como se sabe, la ley creó, por un lado, un sistema de financiamiento de cargo fiscal para las campañas electorales, otorgando así un piso mínimo de igualdad para que las distintas opciones políticas puedan dar a conocer sus postulados y candidaturas, lo que es complementado por una franja gratuita de televisión abierta. Y por el otro lado, la ley reguló las vías que puede tomar el financiamiento privado a la política. De esta manera, la reforma reconoció el valor de los aportes privados, como una manera válida y legítima de expresar opinión y de participar en política. De ahí que el propósito de fomentar las donaciones ciudadanas, como recoge el trabajo de Salvador Valdés en este Informe, sea una propuesta que hace el Informe.

Con todo, el avance que se hizo en 2003 requiere hoy un nuevo impulso mediante nuevos pasos. Uno urgente de dar es perfeccionar sustantivamente la fiscalización que se hace de los límites máximos de gasto y las rendiciones que efectúan los partidos y candidatos. Por eso, este Informe propone garantizar los recursos que el Servicio Electoral (Serval) necesita para cumplir bien las distintas tareas que la ley le asigna. La estructura legal del Serval, adquirida recientemente, parece tener un diseño adecuado para esas tareas, por lo que ya es hora de dotarlo de los recursos humanos y financieros necesarios para hacerlas con eficiencia y corrección. Estas tareas deben incluir exhaustivas auditorías y análisis de datos y rendiciones, y sobre todo, fiscalizaciones aleatorias en terreno, de manera de contrastar las rendiciones con la realidad de la campaña en la calle.

Otra propuesta en este sentido dice relación con la oportunidad de la rendición de cuentas. Hoy, el artículo 41 de la Ley 19.884 impone que la rendición se realice dentro de los treinta días posteriores a la fecha de la elección. Aquella obligación es correcta, en el entendido que es la información completa de la campaña la que debe ser auditada por el Servel para su veredicto final. Sin embargo, este Informe propone agregar una segunda obligación: que los candidatos y partidos utilicen un *software* contable uniformado, que sea llenado en línea por los aspirantes desde el primer día y durante todo el proceso de campaña, de manera de ir conociendo en una cuenta única sus ingresos y gastos al momento (aun cuando esta información sea provisional y no auditada), para poder contrastar de mejor manera con lo que ocurre en la calle. Dejar todo para meses después de la votación, como señala Katz en su trabajo para este Informe, puede ser “demasiado tarde”. Esta modificación implicaría reformar los artículos 38 y siguientes de la Ley 19.884 respecto de las obligaciones de los administradores electorales y los administradores generales electorales.

También, el Informe propone elevar las sanciones en caso de incumplimiento de las normas sobre financiamiento electoral. En este sentido, propone retomar la idea de que la sanción máxima sea la pérdida del cargo de elección popular (lo que se sumaría a las actuales multas que contempla la Ley 19.884 para los casos de exceder el límite de gasto electoral, o de rechazo de cuenta de ingresos y gastos). Para precaver acusaciones frívolas, se propone que esta sanción sea incluida en la Constitución como causal de cesación de cargo, de manera de castigar drásticamente a quien ejerce el cargo público habiendo infringido de manera grave las normas de financiamiento electoral. Para mayor claridad, se debe entender por “grave” el haber infringido la ley por la vía de la comisión de un delito judicialmente acreditado. Asimismo, el Informe propone incluir en la Constitución, como inhabilidad para ser elegido en cargo público, haber recibido una condena penal previa por este tipo de ilícitos⁷.

Asimismo, cabría la manera de pensar el financiamiento privado de las campañas políticas, a la luz de la pregunta por la relación entre partido político y militante candidato. Hoy se pueden hacer aportes a los candidatos, a los partidos o a ambos. Para intentar un aumento de la coherencia interna del partido y de su consistencia programática, podría pensarse en la posibilidad de que un porcentaje de los aportes a los militantes candidatos vaya a sus respectivos partidos. Debería ser un porcentaje bajo, para no interferir demasiado con las preferencias personales de los aportantes y para recompensar a los candidatos diligentes en la recolección de fondos. Pero ese porcentaje sería muy útil para un partido

⁷ Este fue el tenor del mensaje del Ejecutivo en el año 2006, que dio origen a la Ley 20.414, que reformó la Constitución en 2009, pero que en esta parte específica fue finalmente rechazada por el Congreso. Ver en http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20414&anio=2012

a la hora de diseñar su estrategia de campaña, tanto porque le allega recursos para distribuirlos institucionalmente, cuanto le sirve a las autoridades partidarias para tener información sobre el aporte y gasto electoral de sus militantes candidatos, reduciendo la asimetría de información que existe hoy⁸. La reducción de esta simetría puede servir, además, como una forma de control que redunde en un mejor cumplimiento de las normas sobre financiamiento electoral⁹. Hasta aquí las coincidencias sobre financiamiento privado de las campañas.

Por último, este Informe propone fomentar una mayor participación de la mujer en las elecciones y equilibrar su posición de candidata. Con el doble propósito de favorecer personalmente a las candidatas mujeres, pero a la vez fomentar que los partidos presenten candidatas de género femenino, este Informe propone establecer un subsidio de campaña diferenciado para el caso de candidatas mujeres, consistente en un 20% extra del aporte fiscal por voto, el que se repartiría en un 16% para todas las mujeres que se presenten como candidatas, y 4% para el partido o pacto patrocinante, pero limitado a los partidos que obtengan candidatas electas (de manera de premiar al partido por conseguir la elección de la candidata y desalentar que coloquen mujeres solo para rellenar listas y obtener un subsidio)¹⁰.

Financiamiento privado de las campañas electorales: dos divergencias

Como se anunció más arriba, los redactores de este Informe tienen también, a propósito del financiamiento electoral, posiciones divergentes. Estas dicen relación con dos aspectos puntuales: el carácter del aportante y la extensión de la reserva según la magnitud de los aportes. En relación con lo primero, Lucas Sierra sostiene que pueden ser aportantes tanto las personas jurídicas como las naturales, en tanto Francisco Díaz propone que solo puedan serlo las personas naturales y no las jurídicas. En relación con lo segundo, Díaz propone que el mecanismo de la reserva solo puede ser aplicado a aportes pequeños, en tanto

⁸ De aprobarse una reforma en este sentido, se debería también aumentar el límite de gasto electoral permitido a los partidos. El límite hoy asciende a un tercio de la suma total de los candidatos del partido (Artículo 5 de la Ley 19.884).

⁹ Esta posibilidad de mayor cumplimiento de la legislación fue sugerida por Salvador Valdés en una conversación durante la redacción de este Informe.

¹⁰ Existe abundante evidencia nacional e internacional en torno a la mayor dificultad de la mujer para acceder a fuentes de financiamiento, muchas de ellas derivadas de la brecha que existe en nuestras sociedades en materia de salarios, acceso al crédito, inserción laboral, acceso a medios de comunicación y, como apunta el PNUD, la existencia informal de “redes solo para hombres” en materia de fuentes financieras (Ver en: *Empowering Women for Stronger Political Parties. A Guidebook to Promote Women’s Political Participation*. UNDP and National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Leer en: www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/political%20Parties%20Guide%20Spanish.pdf).

Sierra sostiene que a pequeños y grandes. A continuación se exponen sus respectivas razones, empezando por la posición de Francisco Díaz.

Para Díaz, se necesita realizar un drástico cambio en el sistema de aportes privados, tanto para campañas electorales, como para partidos políticos en época no electoral. Sin cuestionar el régimen general de financiamiento mixto de las campañas, y por el contrario, acogiendo algunas de las propuestas para fomentar la donación de personas naturales que presenta Salvador Valdés en su trabajo para este Informe, se propone una reforma cuyo propósito central sea otorgar el máximo de transparencia posible al sistema de aportes privados a las campañas electorales. Lo que se pretende es un justo equilibrio entre los principios que generalmente informan este tipo de normativas en el mundo, que son el principio libertario, el principio igualitario y el principio de la transparencia.

En primer lugar, se propone restringir la donación a campañas electorales solo a personas naturales. En la actualidad, pueden realizar donaciones a campañas tanto las personas naturales como las personas jurídicas, aunque en este último caso solo pueden hacerlo personas jurídicas con fines de lucro, dejando fuera a las personas jurídicas sin fines de lucro (como corporaciones, fundaciones, sindicatos u otro tipo de organizaciones sociales). En opinión de Díaz, el simple aserto “las empresas no votan” (y por tanto, no deben donar a la política tampoco) tiene completa validez precisamente por su simpleza. Al argumento “las empresas no votan”, se suele responder que las empresas tampoco estudian ni hacen deporte ni asisten a eventos culturales, pero, sin embargo, igual les está permitido realizar donaciones a dichas actividades. Esta afirmación no se sostiene. La naturaleza y los efectos públicos de la donación política son muy distintos a la donación en otro tipo de ámbitos. Tan distinto es, que el legislador en el año 2003 hubo de regularla meticulosamente en una legislación particular. La política es especialmente vulnerable ante el riesgo de captura, extorsión, conflicto de interés o tráfico de influencias. A juicio de Díaz, este nivel de cuidado, que la actual ley ya reconoce especial, debe ser ampliado.

En ese sentido, permitir la donación de personas jurídicas abre un espacio muy amplio para la opacidad y para la captura del sistema. Prohibirle a las empresas donar a las campañas no significa que se prohíba la donación privada, simplemente se dice que se haga a través de la vía más adecuada y transparente, que son las personas naturales. Habría que elaborar una teoría muy creativa para justificar que la donación electoral por parte de una empresa forma parte del derecho de expresión de aquel ente jurídico. Además de que existen evidentes problemas prácticos: más allá de la decisión administrativa de donar¹¹,

¹¹ Hoy día la ley habla genéricamente que esa donación requiere “decisión expresa de quienes tengan las facultades de administración, de conformidad con los acuerdos que sobre esta materia haya adoptado previamente el órgano social competente” (artículo 10, inciso 1º, Ley 19.884).

¿cómo se supone que manifiesta su simpatía política una empresa? ¿Lo hace mediante su directorio? ¿Es representativo este de la opinión política de todos los socios de la empresa? El socio o accionista que no comparte la simpatía política de la empresa a la cual esta va a donar, ¿debe sencillamente acatar las reglas de mayoría interna de la compañía, mayoría que, sabemos, no se rige por el principio de “un hombre, un voto”, como en el caso de un partido político, sino que por el tamaño del capital invertido? ¿Debe el minoritario acatar la mayoría interna tal y como si se tratara de una decisión comercial? Por otro lado, ¿qué pasa con los directores que representan a accionistas institucionales, como por ejemplo, un fondo de inversión? O yendo más lejos aún, ¿qué pasa con el trabajador que confía sus fondos a una Administradora de Fondos de Pensiones, la que a su vez es accionista en una empresa que desea donar en favor de un partido o candidato en desmedro de otro?

Entonces, dado que es imposible discernir la simpatía política de la empresa, lo que queda como motivación de la donación es el simple interés de esta por obtener una regulación favorable en alguna determinada materia, aportando, de esa manera, a los candidatos que así se lo aseguren. Suponer que la donación corporativa se dirige a elevar el nivel de la política y la calidad general de las campañas es una ficción que no se sostiene, especialmente cuando se constata la significativa diferencia que existe en los montos que reciben los distintos partidos (como bien muestra el trabajo de Agostini para este Informe). Es decir, lo que prima en el caso de la donación de empresas —más allá del caso de algunos excepcionales benefactores altruistas— es el interés corporativo particular por sobre el interés general. Para estos efectos, se hace prácticamente indiferente la secuencia causal de la donación (es decir, da lo mismo si la empresa dona a un candidato porque él tradicionalmente ha defendido intereses similares a los de la empresa que ahora hace la donación, o por el contrario, si la empresa dona a un candidato para que se sienta comprometido y defienda el interés específico en el futuro), porque el efecto final es el mismo: favorecer al candidato más cercano a sus intereses particulares. ¿Y las personas naturales acaso no piensan en su interés particular cuando votan? Efectivamente muchos lo hacen. Pero la diferencia es que cada persona emite un solo voto, el suyo, sin que exista otra prelación que la regla de la mayoría. Cuando se entra al terreno de las donaciones para defender intereses, primará quien realiza la donación mayor. La persona natural que posee riqueza podrá efectivamente donar en mayor cantidad e inclinar la balanza de recursos de campaña para su candidato preferido. Pero, al menos, lo hará transparentemente, conociéndose su origen, nombre, apellido, y además, esa persona tendrá un límite del cual no podrá excederse ni podrá dividirse en numerosas razones sociales. De esa forma, el candidato estará expuesto al escrutinio público respecto de su relación con una persona real y no con un ente ficticio.

Existe una justificación procedimental para la donación de personas jurídicas. Podría pensarse el caso, por ejemplo, de una sociedad de personas en la que todos los socios comparten la misma simpatía política por un determinado partido o candidato, y que ese grupo de personas decida libremente donar a la campaña respectiva. En ese caso, ciertamente no existe una voluntad de la persona jurídica, lo que existe es la voluntad de cada uno de los socios individualmente considerados que están detrás de la compañía. Podría argumentarse que una concreción del derecho a la libre expresión es organizarse y asociarse (la libertad de asociación es también un derecho fundamental) para expresar aquella opinión de manera más eficaz que haciéndolo individualmente. De hecho, de aquí nace la legitimación de la actividad que desarrollan fundaciones, sindicatos y organizaciones de defensa de determinados derechos y causas. De lo que se habla, entonces, es de un tema de efectividad para expresar la opinión, pero no de la esencia del derecho, el que se encuentra plenamente garantizado para la persona natural si esta lo desea ejercer de manera individual. Establecer una limitación a la forma como se expresa la opinión no es algo desconocido. Como se ha dicho, la naturaleza de las campañas políticas hace que amerite un tratamiento especial y, por lo mismo, ya existen varias limitaciones en la legislación. Por ejemplo, está el plazo para desplegar campaña electoral en la vía pública; o los límites de gasto electoral. Ambos limitan la expresión. Siguiendo ese mismo criterio, se justifica prohibir la expresión de simpatía política manifestada en una donación a una campaña hecha a través de una persona jurídica, en aras del principio de transparencia e igualdad que debe informar al sistema de financiamiento.

Finalmente, se suele argumentar que prohibir el aporte de empresas a la política alentarían las vías ilegales para la donación privada, o como se les llama eufemísticamente, las “vías no convencionales”. Un camino es que se realicen financiaciones a través de terceros, en la forma de los *Political Action Committees* y los *527 groups* en Estados Unidos. Como señala Katz en su trabajo para este Informe, existe la tendencia en muchos países a prohibir este tipo de actividades de campaña, sin que se entienda que se esté limitando el derecho de expresión de las personas.

En segundo término, se debiera reforzar el principio de transparencia en los aportes electorales. Se propone establecer solo dos categorías de aporte: el aporte público y el aporte anónimo, eliminando la categoría de aporte reservado que existe en la actualidad. La regla general deben ser los aportes públicos, en los que se individualiza al donante y el monto donado. Excepcionalmente se pueden admitir aportes anónimos, solo para montos pequeños.

En los aportes públicos, se propone mantener una estructura de límites diferenciados según cada puesto en elección, con un tope total, según dispone el artículo 9 de la Ley 19.884. Dado que se propone prohibir la donación de personas jurídicas, estos límites para la donación de personas naturales debieran elevar-

se. Hoy día los límites son: el equivalente en pesos a 1.000 UF para candidatos a alcalde o concejal; 1.250 UF para parlamentarios; 2.000 UF para candidatos presidenciales en cada vuelta electoral; y 10 mil UF como límite máximo en un mismo proceso electoral considerando a todos los partidos y candidatos que compiten en este. En todos los casos debe existir total transparencia respecto del monto total donado y de la persona del donante.

En el caso de los aportes anónimos, debe permitirse que los ciudadanos puedan donar cantidades pequeñas (inferiores a 20 UF) sin que nadie sepa su identidad ni el monto de la donación, aunque con registro para evitar múltiples donaciones de una persona. Más aún, la idea es facilitar la donación masiva de montos pequeños de parte de los ciudadanos. En este punto, Díaz acoge plenamente lo señalado por Salvador Valdés en su trabajo: implementar un sistema de la donación electrónica a la política vía cajeros automáticos, internet y teléfonos celulares, el que contenga los mecanismos que Valdés señala para reducir el riesgo de extorsión al ciudadano (por ejemplo, a través de la posibilidad de revertir la donación en un determinado plazo)¹². Estas donaciones menores, además, podrían contar con un incentivo fiscal a manera de *matching fund*, como se propuso para el caso del financiamiento permanente de los partidos políticos. El resto de las donaciones, es decir, las que van desde 20 UF hasta el tope por elección de 10 mil UF, deben ser enteramente públicas.

Por último, en materia de regulación de aportes a los partidos políticos y a sus institutos de formación en períodos no electorales (artículos 21 y 21 bis de la Ley 19.884), Díaz sostiene que debe extenderse también la prohibición de donar a las personas jurídicas. Las cotizaciones regulares que hacen los militantes del partido, inferiores a 20 UF, pueden ser reservadas como información a conocer solo por el partido, sus militantes y el Servicio Electoral (en consonancia con las reglas de publicidad de la militancia). El resto de los aportes a los partidos y sus institutos deben ser públicos.

Por su parte, Lucas Sierra ve también con buenos ojos las Leyes 19.884 y 19.885 de 2003, por intentar formalizar una práctica que hasta ese entonces se desarrollaba en la periferia de la legalidad. Esas leyes establecieron que las personas naturales y las jurídicas pudiesen aportar a las campañas. Y establecieron tres tipos de aportes electorales: anónimos, reservados y públicos. Desde el punto de vista del conocimiento del hecho de un aporte y de su monto, en el caso de los aportes anónimos ambas cosas son sabidas por el aportante y el candidato, el público no sabe. En el caso de los terceros, los aportes “públicos”, ambas cosas son sabidas por el aportante, el candidato y, también, el público. En el caso de los segundos, los aportes reservados, el que sabe ambas cosas es el aportante; el candidato y el público no saben ninguna.

¹² Ver el artículo de Valdés en este Informe

En esto los aportes “reservados” se parecen al voto: el votante conoce su preferencia, cosa que ni el candidato ni el público saben. A lo más, saben que entró a la caja secreta en que se vota, pero no cuál fue su voto. Los aportes reservados están concebidos con la misma lógica, pues, como lo demuestra la conquista democrática que significó asegurar el secreto del voto, la total transparencia en materia de preferencias políticas no es necesariamente buena. Esto, pues puede arriesgar la libertad de espíritu con que una persona debe manifestar su preferencia política, tanto a través de un voto, como de un aporte en dinero. Y una cierta reserva en política no solo garantiza la libertad de espíritu para expresar preferencias, sino que, además, dificulta la posibilidad de que exista corrupción y extorsión en las relaciones entre política y dinero. Cuando el voto se hizo secreto, se limitó esta posibilidad.

Según Sierra, entonces, lo que hay que hacer es perfeccionar el mecanismo que existe, mejorando su lógica. ¿Qué significa esto? Significa mantener la autorización para que las personas jurídicas con fines de lucro aporten a las campañas electorales, y mantener los tres tipos de aportes existentes, incluyendo el reservado. Y significa, como lo sugiere Salvador Valdés en su trabajo para este Informe, perfeccionar el mecanismo de los aportes “reservados” por la vía de aumentar el número de potenciales aportantes, permitiendo que las personas jurídicas sin fines de lucro (sindicatos, ONG) puedan también aportar reservadamente.

Asimismo, habría que facilitar el uso por parte de las personas naturales de este mecanismo. Si hoy las personas jurídicas con fines de lucro tienen el incentivo de aportar porque pueden computar tributariamente el aporte como gasto, parece razonable tener un trato equivalente con las personas naturales. Lo ideal sería un beneficio tributario equivalente, pero ante las dificultades prácticas que podría tener su administración fiscal, el trato equivalente podría lograrse mediante un subsidio fiscal al aporte de las personas naturales, una forma de *matching-fund*. Si esto último no es posible, quizás habría que pensar en equiparar por la vía de eliminar el beneficio tributario que hoy tienen las personas jurídicas con fines de lucro, considerando los aportes a las campañas “neutrales” desde un punto de vista tributario, es decir, no son gasto ni retiro¹³.

Con todo, lo más razonable es maximizar la posibilidad de que los aportantes a una campaña sean los más numerosos que se pueda. La fórmula diseñada para que los aportes reservados sean efectivamente reservados, funciona mejor mientras más aportes distintos concurren. Por esto es necesario incorporar a este esquema a las personas jurídicas sin fines de lucro y, por supuesto, maximizar la participación de personas naturales. Esto último, además, pone un incen-

¹³ De hecho, este tratamiento neutral fue parte de la propuesta original que en materias de financiamiento privado de las campañas hizo la Comisión de Reforma del Estado del CEP en el año 2000. Ver en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3521.html, en especial p. 556.

tivo en los partidos y candidatos para intentar que el público se involucre con la actividad política democrática, posibilitando así una democracia “de base” (*grassroots democracy*).

Se ha sostenido que las personas jurídicas no deben financiar la política porque no votan. Este no parece un argumento muy fuerte, pues las personas jurídicas no desarrollan —no pueden desarrollar— muchas actividades que, sin embargo, pueden financiar (en el campo de la cultura, de la religión, del deporte, etc.). Ante esta objeción suele decirse que los aportes a la política tienen efectos y consecuencias distintos —más graves, supuestamente— que los aportes que se hacen a otras actividades. ¿Es necesariamente así? ¿No podría un aporte a un proyecto cultural, por ejemplo, tener un efecto que, desde algún punto de vista, sea mayor que el aporte a una candidatura? Es difícil responder esto, pues la pregunta es, finalmente, empírica.

Hay, por tanto, buenas razones para permitir la partición de las personas jurídicas. Unas son de principio y otras son prácticas. Entre las primeras, porque el aporte de dinero a una campaña puede ser entendido como una concreción de la libertad de expresión que todas las personas —naturales y jurídicas— tienen. Y, también, porque las personas jurídicas —con o sin fines de lucro— son una concreción del derecho de asociación. Entre las razones prácticas, porque las personas jurídicas con fines de lucro siempre han financiado la política y es probable que lo sigan haciendo en el futuro, por lo que parece prudente facilitarles las vías para que lo hagan sujetándose a reglas establecidas.

Además, como se dijo más arriba, el mecanismo de la reserva para los aportes funciona mejor tanto mientras más aportes se confundan en una candidatura. Eliminar a las personas jurídicas va en contra de este objetivo. Por esto, siguiendo el trabajo de Salvador Valdés, Sierra propone no solo no eliminar las personas jurídicas con fines de lucro, sino abrir también la ley a los aportes de las personas jurídicas sin fines de lucro, además, por supuesto, de todos los aportes de personas naturales que sean posibles.

Hasta aquí la referencia al financiamiento privado de las campañas electorales. Ahora, algunas palabras sobre el *lobby* y los conflictos de interés.

Lobby, declaraciones de patrimonio y conflictos de interés

Como último punto, cabe mencionar dos regulaciones que a pesar de no estar directamente vinculadas a la organización misma de los partidos políticos, tienen gran relevancia por cuanto buscan impedir el financiamiento irregular de la política. Es evidente que las formas torcidas de financiar la actividad de los políticos y de condicionar eventualmente su actuación pública, pueden tener una perversa influencia en el proceso de toma de decisiones, en el proceso de selección de candidatos, y en definitiva, en la organización y el procedimiento

democrático del partido. Para promover partidos políticos de calidad, indispensables para una democracia de calidad, se deben regular los espacios de relación entre el poder económico y el poder político.

En este sentido, se hace necesaria una regulación a las actividades de *lobby*, en las que exista un claro sistema de registro de los gastos de aquellas empresas y de las reuniones entre autoridades públicas, por una parte, y grupos de interés, directivos y ejecutivos de empresas, y agentes de *lobby*, por la otra.

Asimismo, se debe perfeccionar el sistema de declaración de intereses y de patrimonio, haciendo más clara la información que se exige en ellas, elevar las sanciones al incumplimiento de elaborar y actualizar dicha información, así como al ocultamiento de información en ellas. Las declaraciones de patrimonio y de intereses, a su vez, deben generar un sistema de inhabilidades a la hora de votar por parte de los oficiales públicos electos, o de participar en una regulación en caso de autoridades de designación política, que se encuentren en dicha situación de conflicto de intereses.

2.3. Reformas específicas a la LOC de Partidos Políticos

Como se apuntó en la sección 2.1., la LOC de Partidos Políticos fue dictada en 1987 y, en lo fundamental, se mantiene hasta hoy en su forma original¹⁴. Se trata de una legislación inédita en nuestra historia. Es la primera que regula a los partidos políticos en cuanto tales, es decir, como organizaciones en sí mismas. Según se ha visto más arriba, hasta el momento en que fue dictada esta ley en 1987, los partidos habían sido solo mencionados por la legislación y nada más que a propósito de los procesos electorales.

La Ley 18.603 tiene una estructura compleja, que intenta cubrir distintas dimensiones de los partidos. Dichas dimensiones se corresponden bien con los siguientes nueve títulos de la ley:

- Título I: De los partidos políticos, de sus actividades propias y de su ámbito de acción
- Título II: De la constitución de los partidos políticos
- Título III: De la afiliación a los partidos políticos
- Título IV: De la organización interna de los partidos políticos
- Título V: Del financiamiento de los partidos políticos
- Título VI: De la fusión de partidos políticos
- Título VII: De la disolución de los partidos políticos
- Título VIII: De las sanciones
- Título IX: De los Tribunales y de las normas de procedimiento¹⁵

A la luz de los trabajos académicos que contiene este Informe, y a la discusión desplegada en torno a ellos, se propone, principalmente, la revisión de la Ley 18.603 en los seis aspectos que siguen, e incidentalmente, de otras leyes vinculadas a ella, como las Leyes 18.556, LOC sobre Sistemas de Inscripciones

¹⁴ Su texto original está en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994&tipoVersion=0>. Su texto actual en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994>. Ha experimentado ocho reformas mediante las siguientes leyes: Ley 18.799, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30177&buscar=ley+18799>, Ley 18.905 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30277>, Ley 18.963 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30331>, Ley 19.527 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=76598&buscar=ley+19527>, Ley 19.806 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=198675>, Ley 19.884 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213283>, Ley 20.542 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030935>, Ley 20.568 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1035420>

¹⁵ Ha habido algunos intentos de modificación de esta ley. El intento más completo fue presentado por el gobierno de Michelle Bachelet en mayo de 2008, que pretendió reemplazarla por un texto nuevo. En julio de 2010, sin embargo, el gobierno asumido ese año retiró el proyecto. Ver el mensaje del proyecto en: http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6266&prmBL=5887-06

Electorales y Servicio Electoral, 19.884 y 19.885, sobre donaciones y financiamiento electoral.

En esta propuesta subyace la convicción de que los partidos políticos son instituciones mixtas, en el sentido de que mezclan funciones de relevancia pública con una entidad de carácter privado. En tal sentido, este Informe considera que la regla de defecto respecto de los partidos es la autonomía asociativa de sus miembros, y el papel de la ley es establecer, excepcionalmente, determinadas exigencias mínimas en atención a la relevancia pública de sus funciones.

1. Carácter jurídico de los partidos, ámbito de competencia y afiliación

A diferencia de lo que ocurrió bajo la Constitución de 1925, en el corto tiempo que siguió vigente tras su reforma de 1970¹⁶, la Constitución de 1980 no se pronunció sobre el carácter jurídico de los partidos políticos, tratándolos en relación con las personas jurídicas comunes y generales, respecto de las cuales es, en general, aplicable el derecho de asociación. En esto la Constitución y la ley vigente continuaron una tradición antigua en el derecho chileno, en el sentido de que los partidos no son tenidos como personas jurídicas de derecho público. En democracia, esa tradición fue solo interrumpida por un período de tres años, 1970 y 1973, en un período político-institucional muy particular de nuestra historia.

Para este Informe, la discusión sobre el carácter jurídico de los partidos no es urgente en sí misma. Puede ser importante a propósito de la propuesta que se formula más adelante en el sentido de entregar financiamiento público a los partidos bajo ciertas condiciones. La lógica aquí podría ser: si se les está entregando financiamiento público, que su estatuto jurídico sea de derecho público. Este Informe comparte con esta lógica su preocupación por asegurar de la mejor manera el correcto uso de los recursos fiscales, pero sostiene que la respuesta a ello no es necesariamente convertir a los partidos en entes jurídicos de derecho público.

El hecho de darles a los partidos un carácter de derecho público arriesga el peligro de acercarlos demasiado al Estado y alejarlos de la sociedad civil (cuestión que es alertada por el profesor Richard Katz en su trabajo), con la posibilidad, además, de disminuir el carácter de libre asociación que los partidos tienen, lo que es valioso también. Por tanto, este Informe propone no innovar en el carácter jurídico actual de los partidos, poniendo, en cambio, un énfasis especial en un buen mecanismo de control sobre ellos, especialmente en el contexto de financiamiento fiscal que se propone más abajo.

Ahora bien, en relación con su ámbito de competencia, este Informe sugiere que, a nivel constitucional, se defina de una manera más amigable a la forma en

¹⁶ Ver sección 2.1. de este libro.

que está definido hoy, en que la Constitución parte por decir lo que los partidos “no” pueden hacer. Podría decir, además, que tienen un papel preponderante en la participación ciudadana, aunque no exclusivo. Asimismo, también en el nivel constitucional, se debiera eliminar la incompatibilidad entre cargos directivos de partidos políticos y de organizaciones gremiales.

A nivel legislativo, además, el Informe propone incorporar dos nuevas facultades. Una, es la de crear o participar en corporaciones y fundaciones, centros de estudio u otras asociaciones voluntarias, cuyo objeto sea compatible con las actividades permitidas a los partidos. La otra es la facultad de fundar y mantener medios de comunicación.

Por último, el Informe propone que la ley exija que los estatutos de los partidos contemplen en materias de afiliación un procedimiento de dos etapas, a fin de que la negativa a una solicitud por el órgano del partido que la recibió pueda ser revisada por otro órgano del partido. En todo caso, la negativa debe ser pública y fundada.

2. Constitución y disolución de los partidos

Para constituir un partido la ley exige un número inicial de cien firmas para iniciar el trámite de constitución. Con este número inicial se puede registrar un partido como “en formación”. Luego, el partido en formación tiene un plazo de doscientos días para reunir las firmas de, al menos, el 0,5% del electorado que participó en la última elección parlamentaria en cada una de las regiones en que se constituye (durante este plazo se puede deducir oposición por cualquier otro partido inscrito o en formación, Arts. 10 y 11). El mínimo de regiones exigido para constituirse es tres, siempre y cuando sean contiguas. Si no lo son, el mínimo es de ocho regiones (Arts. 5, 6 y 7 de la LOC 19.803).

Este Informe sostiene que la ley debe facilitar la constitución de partidos, pero debe, al mismo tiempo, procurar que estos sean capaces de una visión lo más global posible de los problemas del país, a fin de que puedan cumplir bien la tarea de integración y síntesis que, en general, se espera de los partidos políticos. Como sabemos, los partidos están muy involucrados en el proceso legislativo, y la ley debe ser, en lo posible, común y general. Por lo mismo, los partidos políticos, tan involucrados en el proceso legislativo, deben ser también capaces de articular visiones generales del país, sus problemas y desafíos.

La ley vigente no colabora con ninguno de estos dos principios, por dos razones. Primero, porque el 0,5% de los votos emitidos en la última elección de diputados es un porcentaje relativamente alto. Piénsese que en la elección de diputados de 1973, la última hecha bajo el imperio de la legislación antes de la actual LOC 18.603, votaron 3.684.990 personas. Esa ley exigía diez mil firmas para constituir un partido. Este número de firmas es el 0,27% de esa cantidad

de votante, no el 0,5%. ¿Qué razones hay para exigir hoy una proporción que es el doble?

La segunda razón por la cual la ley vigente no colabora, tiene que ver con el segundo principio, el que sugiere que los partidos deben poder construir visiones comunes y generales de las necesidades del país. Esto, pues para la constitución de los partidos, la ley establece un privilegio geográfico: si las regiones son contiguas, se necesita reunir el mínimo de firmas en solo tres y no en las ocho que se necesitan en caso de regiones no contiguas. La ley, en otras palabras, tiene un sesgo regionalista. Esto arriesga el peligro de que el proceso legislativo pierda la visión común y general que debe, en principio, tener la ley. Además, este Informe propone más abajo un cierto financiamiento fiscal permanente de los partidos. Estos recursos se obtendrán, vía Ley de Presupuestos, de fondos generales. Una razón adicional para propender a partidos capaces de mirar el país como un conjunto. El regionalismo puede no ser muy funcional a esto.

Este Informe, en consecuencia, propone corregir ambos aspectos por la vía de reducir el porcentaje de firmas exigidas, por una parte, y, por la otra, de aumentar la neutralidad geográfica en la regulación de los partidos. Lo primero, reduciendo desde el 0,5% hasta un 0,3%. Lo segundo, estableciendo que este porcentaje más reducido se exija en cinco regiones (no en las ocho actuales), sin importar el hecho de que sean contiguas o no. Asimismo, el Informe propone que por el solo hecho de constituirse de esta forma, el partido político pueda funcionar nacionalmente, sin distinguir en qué región consiguió las firmas.

En otro orden de cosas, el Informe propone derogar la disposición actual de la ley que establece la disolución de los partidos en caso de que no alcancen el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones, o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso. La práctica en Chile ha enseñado que los partidos que no alcanzan tal umbral cesan legalmente, pero solo para ser reinscritos con prontitud bajo un nombre análogo. La sanción electoral reflejada en el hecho de no alcanzar representación parlamentaria ya parece ser suficientemente grave para un partido.

Y si se decide que, no obstante lo anterior, hay que vincular más intensamente los partidos y la representación parlamentaria, contemplando la falta de esta como causal de disolución, el porcentaje no debe ser más alto que el que exija para constituir un partido. Así se reduce la posibilidad de reinscripción con otro nombre.

3. Orden interno de los partidos políticos

En algún sentido, el orden interno de los partidos políticos replica el orden básico de una democracia moderna: hay órganos que dictan reglas (un legislador),

otros que administran al amparo de dichas reglas (un gobierno) y otros que sancionan su incumplimiento (jueces). En la ley vigente subyace un esquema parecido. Dispone que los partidos deben tener, al menos, los siguientes órganos (artículo 23): una Directiva Central (gobierno), un Consejo General y Consejos Regionales (legislador) y un Tribunal Supremo (judicial).

Gobierno

Al igual que con los poderes del Estado, la ley replica a propósito de los partidos las dos típicas formas en que el gobierno se organiza en una república: presidencialismo y parlamentarismo. La ley permite que los partidos organicen su gobierno interno de una u otra forma. Como dice el inciso segundo del artículo 24, la Directiva Central de los partidos puede ser elegida por los afiliados o por el Consejo General. La primera alternativa es más presidencialista, la segunda más parlamentaria. Un ejemplo de lo primero podría ser la Democracia Cristiana (donde presidente y mesa directiva se eligen por voto directo); uno de lo segundo, el Partido Socialista (donde presidente y mesa directiva son elegidos por el Comité Central).

Este Informe sostiene que es positivo que la ley sea neutral, como lo es, respecto de la forma de gobierno que adopten los partidos. Es importante que exista un cierto espacio de flexibilidad para que los partidos se organicen de la manera que mejor les parezca, respetando sus tradiciones y su memoria institucional. Lo importante es que sea cual sea la forma que el partido adopte, los militantes en minoría tengan ciertos derechos y que las autoridades sean siempre desafiables en sus cargos.

En tal sentido, el Informe propone que la ley exija que los estatutos de los partidos contemplen sesiones ordinarias y extraordinarias para el Consejo General y, en general, para los órganos colegiados, deliberativos y resolutivos, al interior de los partidos¹⁷.

Para que la minoría esté protegida, las sesiones extraordinarias de estos órganos deberían poder ser convocadas por un porcentaje relativamente bajo de votos. Un ejemplo de convocatoria por número reducido de votos lo da la Ley 18.046 sobre Sociedades Anónimas, que exige un mínimo del 10% de las acciones de una sociedad para convocar a junta extraordinaria. Casi sobra decir que, en principio, los Consejos Generales deben tener responsabilidades y poderes relevantes frente a las directivas de los partidos. Probablemente, una forma parlamentaria de gobierno hace más fácil, institucionalmente hablando, un mayor poder relativo de los Consejos Generales, dado que en cualquier momento el

¹⁷ Consejo General o el nombre que la asamblea de carácter nacional tome en cada partido. Por ejemplo, “Comité Central” en los Partidos Socialista y Comunista, o “Junta Nacional” en la Democracia Cristiana.

Consejo puede revocar el mandato de la mesa directiva (la que como en todo régimen parlamentario tiene solo plazo máximo de mandato, no período fijo).

Por su parte, la estructura regionalizada de gobierno que la ley prevé para el orden interno de los partidos es, también, susceptible de mejora. La estructura contemplada en la actual LOC ha sido criticada por centralista, ya que los órganos regionales no están consagrados en ella con suficiente fortaleza. En cierta forma, la ley contempla los Consejos Regionales, pero no les asigna facultades específicas. Este Informe propone reforzar la competencia de las directivas y consejos regionales por la vía, por ejemplo, de aumentar su poder a la hora de seleccionar los candidatos a cargos parlamentarios, de alcaldes y concejales.

Donde el centralismo se ve con mayor intensidad es en la jurisdicción interna de los partidos, puesto que solo exige que exista un Tribunal Supremo, sin exigir otros tribunales dispersos geográficamente. Este Informe propone que la ley exija, además, tribunales regionales. A continuación, otras propuestas sobre la jurisdicción en los partidos.

Tribunal Supremo

Según la ley vigente, los partidos deben tener un tribunal cuyos miembros sean electos por la asamblea general. Su ámbito de competencia está definido en el artículo 28. La ley parece demasiado escueta sobre este órgano fundamental de orden interno. En la práctica, su relativo silencio a la hora de definir estos tribunales ha significado que los procedimientos para comparecer ante ellos no estén adecuadamente formalizados y que no siempre cumplan estándares básicos de debido proceso.

Este Informe propone que la ley formalice con mayor intensidad la dimensión jurisdiccional del orden interno de los partidos. Debe establecer que los partidos se otorguen normas procesales básicas que cumplan ciertas condiciones destinadas a garantizar el debido proceso. Entre ellas: doble instancia (tribunales regionales y un tribunal central de segunda instancia), y para los procedimientos sancionatorios, debe haber, como mínimo, exigencias de emplazamiento debido, bilateralidad de la audiencia, etapa probatoria y apreciación de la prueba, y obligación de fundar las resoluciones.

Como se apuntó más arriba, el Informe propone, además, la creación de tribunales regionales al interior de los partidos. Estos deberían conocer en primera instancia los casos generados en sus respectivos ámbitos de competencia.

Órdenes de partido

La legislación actual es contraria a las órdenes de votación por parte de los partidos. El artículo 32 las prohíbe expresamente respecto de los parlamentarios

a la hora de votar una ley. La ley también prohíbe realizar “recomendaciones” a los senadores llamados a votar como “jurado” (en conciencia). Además, el artículo 21 prohíbe a los partidos dar órdenes al Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, embajadores, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal, y a los funcionarios de los servicios públicos que sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Este Informe propone revisar esta prohibición tan amplia. No es prudente autorizar las órdenes de partido al Presidente de la República ni a los miembros de la administración pública. En aquellos casos debe primar la responsabilidad política de los militantes que ocupan aquellos cargos y no se debe interferir, por tanto, en el normal desempeño de la administración pública, ni mucho menos, coartar la autoridad presidencial.

A juicio de este Informe, sin embargo, se justifica plenamente la capacidad de los partidos de dar órdenes a sus parlamentarios. Ellos pertenecen a un cuerpo colegiado de entera generación política. Una disposición en este sentido puede servir, además, como mecanismo de afianzamiento institucional de los partidos.

Para crear un mecanismo de órdenes y disciplina partidaria, se propone establecer al menos tres condiciones: (i) que no se refieran a cuestiones en que los parlamentarios son llamados a votar en conciencia (el caso de los senadores cuando resuelven acusaciones constitucionales); (ii) que la orden se refiera a materias que pueden ser fácilmente reconducidas a las principios que el partido públicamente adhiere; y (iii) que la decisión de la mesa pueda ser sometida a una moción de censura por la asamblea general, la que como se señaló anteriormente, podría autoconvocarse de manera más expedita.

Transparencia

Las formas a la que se debe someter la conducta de los órganos de los partidos también requieren una revisión. Como bien describe el trabajo de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt en este volumen, existe un cierto consenso en el sentido entre los propios dirigentes partidarios en cuanto que esas formas son relativamente opacas y poco estandarizadas, lo que aumenta innecesariamente la asimetría de información entre el partido y el público y, también, entre las directivas de los partidos y su base de militantes.

Para reducir la relativa opacidad en que operan los partidos políticos, el Informe propone exigir a los partidos que tengan a disposición del público información fácilmente comprensible y actualizada sobre:

- (i) El número actualizado de sus afiliados
- (ii) Estatutos

- (iii) Estructura orgánica y competencias de todos los órganos que integran dicha estructura
- (iv) Monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados.
- (v) Monto de las donaciones que reciban
- (vi) Monto y rendición detallada del subsidio público permanente que reciban (se explica más adelante)
- (vii) Balance anual
- (viii) Organizaciones o entidades con las que el partido tenga relaciones y la razón de estas relaciones
- (ix) Donaciones públicas que haya recibido el partido y donaciones hechas por este

Esta información debe estar desagregada, orgánica y regionalmente. Más adelante se explican las obligaciones de transparencia respecto de los fondos de campaña.

Se ha sostenido, además, que las formas a la que se somete la conducta de los partidos no garantizan suficientemente una democracia interna y, por tanto, no se garantizan suficientemente los derechos de los afiliados ni el carácter desafiante de los órganos partidarios. Las medidas recién propuestas, con el objeto de reducir la opacidad, ayudan a mejorar el carácter democrático del orden interno de los partidos. Otra medida complementaria es reforzar la exigencia del voto directo de los afiliados para las decisiones relevantes del partido (por lo general, nominación de candidatos y elección de autoridades nacionales), voto que debe ser libre, secreto, informado e igualitario, es decir, debe respetar el criterio de “una persona, un voto”. Y en este sentido, también, se propone incorporar como causal de disolución de los partidos la no renovación mediante el voto de los órganos del partido en la oportunidad y forma que dispongan sus estatutos.

Un punto especialmente delicado es el padrón de militantes. La existencia de uno que esté siempre actualizado y disponible para todos los militantes es condición necesaria para que el partido opere como una organización democrática. Por lo mismo, este Informe propone que la ley apunte a este objetivo de una manera más decidida y explícita que la que tiene hoy. Para esto, la ley debe exigir que un padrón fidedigno y actualizado se encuentre a disposición de cualquier militante en el partido. Y que una copia de él sea mantenida por el Servicio Electoral a disposición de cualquier militante, también.

Sobre la pregunta por la publicidad total del padrón de un partido, este Informe propone que la ley sea neutral, dejando el asunto a la regulación de los estatutos. Pero lo que sí deben hacer todos los partidos, con independencia de la decisión que tomen sobre la publicidad total de su padrón interno, es que este debe ser “público” al menos para sus militantes mediante dos copias

fidedignas y permanentemente actualizadas, una en el propio partido y otra en el Servicio Electoral.

4. Mejoras regulatorias

Hoy el escenario regulatorio de los partidos políticos está conformado por el Servicio Electoral y por un esquema de justicia electoral compuesto por el Tribunal Calificador de Elecciones y Tribunales Electorales Regionales (Artículos 95 y siguientes de la Constitución). Dos leyes orgánicas constitucionales se refieren a estas materias: LOC 18.460 sobre Tribunal Calificador de Elecciones (1985) y LOC 18.556 sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (1986). Y una ley ordinaria: la Ley 18.593 que regula los Tribunales Electorales Regionales (1987).

A partir de una reforma introducida en el año 2012, el Servicio Electoral es un órgano doble. Por una parte está el director, que tiene la dirección administrativa, y, por la otra, el Consejo Directivo, que tiene su dirección “superior”. Es un modelo interesante, porque puede garantizar cierta independencia política del gobierno de turno, algo fundamental para un regulador de partidos políticos. ¿Por qué? Porque el director no es nombrado por la Presidencia de la República, sino por el Consejo Directivo mediante el sistema de Alta Dirección Pública. Dicho Consejo, a su vez, está conformado por cinco miembros designados por la Presidencia, pero con el acuerdo previo del Senado, adoptado por un quórum alto: 3/5 de sus miembros en ejercicio. Además, la remoción del director está sujeta a la revisión del Tribunal Calificador de Elecciones.

Para el Informe, este es un esquema básico perfectamente plausible y parece una estructura funcional a las mejoras que aquí se proponen. Lo que es necesario hoy es asegurar que los recursos que la institución reciba del Fisco sean suficientes. El Servicio Electoral desarrolla varias tareas, algunas relativamente complejas, como, por ejemplo, la mantención fidedigna y actualizada de un padrón de inscripción automática, o la administración del aporte que hacen los privados a las campañas electorales y del Estado, y la fiscalización de los usos y topes que establece la ley. Y dentro de la propuesta que hace este Informe, además, al Servicio Electoral se le entregaría una nueva tarea: administrar subsidios al funcionamiento permanente de los partidos, tarea que debe ser responsabilidad de su Consejo Directivo.

Este Informe propone, en consecuencia, mantener y consolidar la recientemente aprobada estructura regulatoria, pero realizar una fuerte inversión en recursos materiales, humanos y financieros, con el objeto de que opere con competencia y corrección.

5. Selección de candidatos y elecciones primarias

Una de las principales funciones de un partido es la selección de personas a ocupar cargos de elección popular. Hoy la legislación dispone lo que sigue:

- El candidato a la Presidencia de la República es seleccionado por el Consejo General del partido (artículo 26, inciso segundo, LOC 18.603).
- Los candidatos a diputados y senadores son seleccionados por el Consejo General a proposición de los Consejos Regionales (artículo 31, LOC).
- La ley nada dice sobre los candidatos a alcaldes y concejales (en rigor, la LOC 18.603 es anterior a la reforma que en 1992 experimentó la LOC de Municipalidades, que introdujo la elección democrática de las autoridades comunales).
- El Consejo General es el llamado a aprobar el ingreso o el retiro del partido de un pacto electoral (Artículo 26, inciso segundo, y Artículo 31, LOC).

Es decir, la actual ley estima que la definición de los candidatos es una tarea propia y esencial de la estructura interna del partido político, en línea con lo señalado en el artículo 2 de la LOC 18.603. Sin embargo, en los últimos años se ha popularizado la idea de descentralizar y transparentar aquella decisión a través de elecciones primarias. Según este mecanismo, ya no es el partido en su estructura interna el que selecciona de manera soberana qué candidatos presentar para los cargos de elección popular (sea a través de designaciones al interior del Consejo General o de los Consejos Regionales, o algún otro órgano interno de decisión, como la Mesa Directiva o la Comisión Política, o incluso, a través de elecciones internas para los militantes del partido en la respectiva comuna, distrito o circunscripción). La idea que comienza a primar es la de elecciones abiertas a toda la ciudadanía inscrita en el territorio respectivo, con la sola excepción de militantes de otros partidos, o lo que se denomina: “primarias abiertas”. Como bien describe Richard Katz en su trabajo para este Informe, se gesta una creciente demanda en las bases de los partidos y en la sociedad para ya no solo participar en las elecciones como “electorado” (escogiendo entre los candidatos predefinidos por los partidos), sino que como “selectorado” (es decir, participando en el proceso de selección de los candidatos).

De esta forma, a partir de 1993 los partidos políticos en Chile han ido organizando este tipo de procesos eleccionarios. Y a pesar de las complejidades logísticas que un proceso de esta naturaleza conlleva —hasta ahora han debido realizarse con independencia de la ley y con recursos propios—, estos procesos se ha ido extendiendo con el tiempo.

Ha habido cuatro experiencias de elecciones primarias presidenciales en Chile. La primera fue una primaria “semiabierta” en 1993; la segunda fue una

primaria abierta en 1999; la tercera fue una primaria abierta en 2005 (pero que no alcanzó a realizarse por deserción de una de las candidatas); y la cuarta fue una primaria abierta, pero regionalizada, en 2009¹⁸.

A nivel parlamentario no ha habido procesos de primarias, salvo elecciones internas donde participó solo la militancia del distrito en el caso de algunos partidos (PS y DC). A nivel municipal, existe el precedente de la primaria abierta que realizó en 2008 el partido Renovación Nacional para elegir a su candidato a alcalde en la comuna de Lo Barnechea, y luego, las primarias que realizó la Concertación en 2012, para elegir los candidatos únicos a alcalde en 141 comunas¹⁹.

Reforma constitucional de 2010

Como se ha visto, los procesos de elecciones primarias que se han realizado en Chile hasta ahora son procesos informales, organizados sin ningún tipo de apoyo público (más allá de la facilitación de escuelas para que sirvan como recintos de votación). El costo de estos procesos ha sido asumido íntegramente por los partidos y no son menores: se trata de movilizar a decenas o cientos de miles de personas como votantes, con todo el aparataje de sistemas de comunicación y transmisión oficial de datos, urnas, votos, útiles y efectos electorales, sumado a un contingente de varios miles de militantes que actúan como vocales de mesa, apoderados y encargados de recinto, entre otras funciones logísticas.

En el año 1998, se intentó regular legalmente las primarias para determinar los candidatos a la Presidencia de la República. El proyecto de ley presentado por diputados de gobierno regulaba los procedimientos para la preparación,

¹⁸ La primera elección primaria presidencial de 1993 tuvo carácter “semiabierta”, puesto que podían votar solo los militantes de los partidos de la Concertación, más los independientes que se inscribieran con anterioridad en un registro especial. Compitieron Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) y Ricardo Lagos Escobar (PPD). Participaron alrededor de seiscientos mil personas, resultando electo como candidato Frei Ruiz-Tagle. La segunda primaria presidencial de 1999 fue abierta a los militantes de los partidos de la Concertación e independientes. Participaron más de un millón quinientos mil personas, imponiéndose Ricardo Lagos Escobar (PPD) por sobre Andrés Zaldívar (DC). La tercera primaria presidencial se realizaría en 2005, entre las precandidatas Michelle Bachelet (PS) y Soledad Alvear (DC), pero Alvear renunció anticipadamente a su precandidatura, siendo proclamada como candidata única de la Concertación Michelle Bachelet. La cuarta elección primaria presidencial se realizó en 2009, entre los precandidatos Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) y José Antonio Gómez (PR). La novedad fue que la votación se realizaba de manera escalonada en las distintas regiones del país, con una especial norma de salida: si uno de los candidatos acumulaba una distancia superior a 20% respecto del otro, se suspendía el proceso y se le declaraba ganador. Eso fue lo que ocurrió en la primera de las elecciones regionales efectuada en O’ Higgins y Maule: habiendo votado 62 mil personas, el precandidato Gómez obtuvo solo el 36% de los votos, suspendiéndose el proceso para las demás regiones y proclamándose a Frei Ruiz-Tagle como candidato único de la Concertación.

¹⁹ En dicho proceso votaron 313 mil personas en todo el país. Este proceso fue antecedido por elecciones primarias abiertas para elegir a sus propios candidatos municipales en el PS y en la DC, en diciembre de 2011 y enero de 2012, respectivamente.

realización, escrutinio y calificación de dichas elecciones²⁰. Sin embargo, un grupo de diputados de oposición presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional objetando la constitucionalidad de la regulación. El Tribunal acogió el requerimiento (STC rol 279, 06.10.1998), sosteniendo que las elecciones primarias que el proyecto en cuestión intentaba regular debían ser consideradas un tipo de votación popular, y por tanto, requería de una reforma constitucional. Hubo posteriormente tres proyectos distintos de primarias, pero ninguno logró avanzar en su tramitación legislativa.

En diciembre del año 2006, el gobierno de la época presentó un proyecto de reforma constitucional que regulaba, entre otras materias, el tema de las primarias²¹. El proyecto proponía modificar el inciso 5, del número 15, del Artículo 19 de la Constitución, de manera de añadir dentro de la regulación que la Constitución hace de los partidos políticos, la posibilidad de estos para efectuar elecciones primarias vinculantes, para lo cual se debería dictar una ley orgánica constitucional, y de esa forma, salvar el punto señalado por el Tribunal Constitucional en 1998.

La discusión parlamentaria de dicha reforma tomó cuatro años²². En el transcurso de ella, los parlamentarios hicieron los siguientes puntos²³:

- (i) Que se reafirmara constitucionalmente el principio de que las primarias debían ser voluntarias y no obligatorias para los partidos.
- (ii) Que se estatuyera expresamente en la Constitución la prohibición de ser candidato al mismo cargo en la elección general para quienes fueran derrotados en la elección primaria (inicialmente, el mensaje no contenía dicha precisión).
- (iii) Que se dejara constancia en la historia fidedigna de la reforma constitucional que la ley orgánica constitucional que regulara las primarias consideraría financiamiento público para dichos comicios.

De esa forma, en enero de 2010 se terminó promulgando la Ley 20.414 que reforma la Constitución, entre otros, el inciso 5 del número 15 del Artículo 19, que señala:

(...) Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos

²⁰ Boletín 2194-06.

²¹ Texto completo de la reforma en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1009826&buscar=20414>

²² Esta reforma se incluía dentro de un paquete mayor de reformas en diversas disposiciones de la Constitución, en lo que se denominaba “Reformas para la transparencia, modernización del Estado y calidad de la política”. Muchas de las otras reformas incluidas en ese paquete finalmente no prosperaron.

²³ La historia de la Ley 20.414 puede consultarse en: http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?anio=2010

a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo (...)

Como se puede apreciar, se trata de un sistema voluntario (la reforma habla del sistema que “...podrá ser utilizado...”); de resultados vinculantes para los partidos que participen de él (aunque se abre espacio para excepciones establecidas en la ley); y que prohíbe a los candidatos derrotados a participar como candidatos al mismo cargo en esa misma elección general²⁴.

Proyecto de ley para regular las elecciones primarias

En septiembre de 2011, el gobierno presentó un proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en enero de 2012, encontrándose a esta fecha en discusión de segundo trámite ante el Senado²⁵.

El proyecto en términos generales aplica los principios establecidos en el inciso 5, del número 15, del Artículo 19 de la Constitución (después de la reforma introducida por la Ley 20.414), y crea un sistema de primarias que puede ser utilizado por los partidos o pactos de partidos para todos los cargos de elección popular que existen en Chile (presidente, senadores, diputados, alcaldes y concejales). La ley obviamente respeta el principio expresado en la Constitución en cuanto que este sea un procedimiento voluntario para los partidos políticos²⁶.

Además de ello, la ley contempla que las elecciones son organizadas por el Servicio Electoral, con cargo al Fisco. Asimismo, el proyecto contempla financiamiento público para las campañas electorales de los candidatos —aunque excluye el acceso a la franja gratuita de televisión.

¿Fortalecen a los partidos políticos las elecciones primarias?

Estatuir elecciones primarias para seleccionar a los candidatos a los cargos de representación popular significa alterar el método tradicional que han utilizado

²⁴ Debe entenderse que esta prohibición rige incluso para los candidatos independientes que participaron en la primaria, según precisó el Ministro SEGPRES José Antonio Viera-Gallo durante la tramitación del proyecto.

²⁵ Boletín 7911-06.

²⁶ En abril de 2012, la senadora Soledad Alvear (DC) presentó un proyecto de reforma constitucional que proponía que las elecciones primarias fuesen obligatorias para todos los partidos o pactos, y que se efectuaran simultáneamente.

los partidos políticos. Este método tradicional —esto es, nominación a través de un órgano interno— ha significado que los partidos mantengan una importante cuota de poder. Introducir las primarias abiertas en este proceso acarrea un importante cambio organizacional y cultural que se debe sopesar en su justa dimensión, por cuanto se incorporan nuevas variables y actores —como la participación de ciudadanos que no necesariamente militan en el partido— en el proceso de selección.

La literatura señala ventajas y desventajas de los procedimientos de primarias abiertas (también llamadas “generales”). Richard Katz resume muy bien la discusión en el trabajo que hace para este Informe²⁷. Por una parte, existe la justificación normativa de las primarias como método que fomenta la participación, que descentraliza las decisiones acercándolas a los ciudadanos, y que aumenta la transparencia. Ya no se seleccionan los candidatos “entre cuatro paredes”, sino que es la ciudadanía la que los elige. Además, las primarias tendrían la virtud de abrir opciones para que los retadores puedan desafiar a las autoridades establecidas.

Por otro lado, hay voces críticas a las primarias. En primer lugar, se discute si estas generan o no una ventaja electoral a quienes las utilizan como método (lo que se denomina “el bono primaria”, es decir, que el hecho de haber sido elegido a través de una primaria haría al candidato más atractivo ante la ciudadanía). La evidencia es relativamente concluyente en cuanto que las primarias no generan ese “bono” para el candidato ganador, aunque se admite que, en ciertos casos, la primaria ayuda a posicionar el nombre de un candidato hasta entonces menos conocido. Además, se admite que son una herramienta privilegiada para zanjar diferencias intrapartidarias o intracoalición, las que, de otra manera, no habría cómo zanjar. En relación con la mecánica de selección, la literatura tiende a advertir que las primarias escogen candidatos subóptimos, por cuanto en ellas se tiende a escoger al candidato más cercano al votante medio partidario y no al candidato más cercano al votante medio general. En términos de la institución partidaria, como bien apunta Katz, la excesiva descentralización de la decisión sobre los candidatos termina restando consistencia programática a los partidos. Incluso, este mecanismo puede ser fácilmente utilizado por la propia directiva central (que cuenta con mayores recursos de poder que la base) para contrarrestar fuerzas internas contrarias.

²⁷ Un buen recuento de literatura internacional y latinoamericana se puede encontrar también en Carey (2008) “El bono de la primaria en América latina”, en Arturo Fontaine et al., *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago: PNUD/ CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, y Proyectamérica. Disponible en las páginas web de ambos centros de estudio: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4391.html así como en http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_6_P3.pdf

En resumen, para parte importante de la literatura, lo que provoca las primarias es una desintegración vertical del partido, restándole efectividad y coherencia interna a la organización. Ello es caldo de cultivo para que el partido sea asediado por empresarios individuales de la política, los temidos caudillos, quienes tienen los recursos para movilizar (y “acarrear”) a los ciudadanos para votar en estos eventos internos.

Finalmente, las elecciones primarias chocan con otros principios y propósitos que se puede desear fomentar en los partidos, como es una participación política más equilibrada entre hombres y mujeres. Como señala Richard Katz en su trabajo para este Informe, la colisión se produce por cuanto “(...) las exigencias de las cuotas se determinan según una norma basada en el *outcome*, mientras que las primarias se determinan con una norma basada en el *input*”. De esta forma, ambos tipos de reformas (primarias y acción afirmativa) buscan aumentar la democracia y la representatividad dentro de los partidos políticos, pero lo hacen de manera diferente y potencialmente conflictiva. Así, terminan enfrentándose los seguidores de la igualdad de género con los seguidores de la descentralización y la democratización interna²⁸.

¿Cómo favorecer los aspectos positivos de las primarias (participación y transparencia) y evitar los efectos negativos (caudillismo y debilitamiento de la coherencia interna)?

En opinión de este Informe, la solución pasa por una adecuada regulación que, por una parte, garantice participación en condiciones equánimes y que, por otra, guarde la facultad de los partidos para decidir finalmente las formas y los casos de realización de estos eventos.

En concreto, parece apropiado que las primarias sean concebidas como mecanismo voluntario y no obligatorio para los partidos; que estas cuenten con una regulación que garantice los principios del debido proceso electoral, y que la organización sea supervisada por el Servicio Electoral. En definitiva, a mayor el número de votantes, mayor será la deliberación real de la ciudadanía, acercando la naturaleza de estos procesos a lo que es una elección real, como ocurre en Estados Unidos a propósito de la elección presidencial, o como ocurrió en Chile en la primaria de 1999, o como comienza a ocurrir en algunos países de Europa

²⁸ En el caso chileno, la posición de la mujer en una elección primaria abierta para cargos de baja magnitud distrital (por ejemplo, de mantenerse el sistema binominal parlamentario, o para el caso de las alcaldías, que son uninominales) seguiría siendo una posición de relativa inferioridad. Es ilustrativo analizar la única experiencia que ha habido en Chile al respecto, como fueron las elecciones primarias que realizó la Concertación en abril de 2012 para elegir a sus candidatos a alcalde en 141 comunas de todo el país (elección en la que votaron más de 313 mil personas). Los partidos llevaron como candidatas a 55 mujeres en un universo de 336 candidatos (es decir, solo el 16,3% de todos los candidatos fueron mujeres). Lograron ser electas 21 mujeres, lo que corresponde al 14,8% de los candidatos elegidos vía primaria.

en estos momentos, que comienzan a introducir el mecanismo. Mientras mayor el número de votantes, menor será la incidencia de los recursos propios de los candidatos y de las prácticas nocivas que afectan a la coherencia de los partidos, como es el acarreo de electores y el clientelismo.

Esas condiciones generalmente se darán en elecciones que implican grandes “selectorados”, como es el caso de una elección presidencial. En otros países puede pensarse también en la elección de gobernadores (en el caso de estados federales), o en Chile, la elección de senadores donde la elección abarca a varias decenas de miles de “selectores” en la circunscripción.

¿Pero qué pasa en el caso de elecciones de cargos de electorado menor, como concejalías, alcaldías o diputaciones? Los efectos perversos de esta norma pueden presentarse en toda su magnitud. ¿Se podría prohibir la primaria para aquellos casos? Es difícil hacerlo, porque, en definitiva, es voluntad del partido realizarlas. Pero distinto es alentarlas, aceptarlas a todo evento, y peor aún, estigmatizar a quienes prefieren no hacer este proceso motejándolos como partidos antidemocráticos.

Una norma que podría estudiarse al respecto es una cláusula de participación para que el torneo electoral primario sea vinculante. La actual redacción de la Constitución permite excepciones, señalando el inciso 5, del número 15 del Artículo 19:

(...) cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley (...)

Es decir, este Informe propone que se entregue al partido o al pacto de partidos la facultad de, al momento de convocar a la elección primaria y determine los candidatos, establecer un porcentaje mínimo de participación electoral para que la elección primaria sea efectivamente vinculante.

Junto a ello, este Informe sugiere que los partidos o pactos de partidos que vayan a primarias para cargos que no sean de Presidente de la República, tengan la facultad de escoger el padrón electoral que decidirá la consulta. De esa forma, puede decidirse que para la selección de cargos municipales voten solo los militantes del partido o pacto de partidos que van a la elección.

Finalmente, el Informe propone introducir este cambio gradualmente por la vía de ofrecer financiamiento fiscal solo para las campañas de primarias en que se defina la candidatura a la Presidencia de la República. Obviamente, esto no implica prohibir las otras primarias. Estas quedan autorizadas, pero sin financiamiento fiscal para sus campañas. Una alternativa así, gradual, podría reducir el riesgo de los efectos adversos que las primarias pueden generar para la institucionalidad de los partidos y, al mismo tiempo, permitiría ir aprendiendo de la experiencia.

6. Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos

Las vías no electorales de financiamiento de los partidos son varias: las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, las donaciones, las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Estos ingresos, ordena la ley, deben tener un origen nacional (Artículo 33).

Como se analizó más arriba, los partidos también participan del mecanismo de financiamiento que, desde 2003, opera para las elecciones. En este sentido, los partidos, así como los candidatos, pueden ser beneficiarios de los aportes que los particulares hagan a las campañas. Asimismo, en este esquema, los gastos electorales en que incurran los partidos reciben un subsidio fiscal (Artículos 13 y siguientes de la Ley 18.884).

No hay en Chile, sin embargo, un subsidio fiscal permanente para los partidos políticos. Este Informe propone establecer ese tipo de financiamiento. Como se ha sostenido más arriba, los partidos son indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático y para el buen gobierno de la sociedad. Por esto, del trabajo de los partidos en democracia se derivan bienes públicos de una relevancia difícil de exagerar, por lo que está plenamente justificado su financiamiento público.

El subsidio fiscal permanente o complementario al electoral, que este Informe propone, no consiste en un subsidio a todo evento. Está sujeto, en cambio, a un conjunto de condiciones o, si se quiere, a “contraprestaciones” por parte de los partidos subsidiados. Se estima necesario evitar el subsidio a todo evento a fin de reducir el riesgo de que los partidos se transformen en organizaciones parasitarias de fondos públicos, fondos públicos que, por lo demás, determinarán los propios partidos a través de sus miembros con representación parlamentaria.

Por el contrario, lo que se pretende es que el subsidio fiscal opere como incentivo, como un acicate, para que los partidos desarrollen activamente las tareas que una sociedad democrática espera de ellos. Es decir, el subsidio es entendido siempre como un complemento a la actividad y esfuerzo de los propios partidos. Las condiciones o prestaciones subsidiables son²⁹:

²⁹ En este punto, el Informe sigue de cerca los trabajos que Salvador Valdés ha desarrollado sobre esta materia durante los últimos años. Estos son: *Subsidio a la participación en partidos políticos*, Puntos de Referencia N° 317, Centro de Estudios Públicos, enero 2010, http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4530.html; *Financiamiento político para profundizar la democracia*, Puntos de Referencia N° 294, Centro de Estudios Públicos, agosto 2008, http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4150.html; “Financiamiento público de partidos políticos: propuesta para Chile”, en *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*, Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker (eds.) (Santiago: PNUD, CEP, CIEPLAN, Proyectamérica, Libertad y Desarrollo), 2008, pp. 297-337, en la web de ambos centros de estudios: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4385.html y http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_6_P3.pdf

- a) Subsidio a las cuotas de los militantes
- b) Subsidio a las donaciones de los ciudadanos
- c) Subsidio a talleres de debate y diálogo político
- d) Subsidio para la preparación de candidatos a los cargos de elección popular
- e) Subsidio a la formación de militantes.
- f) Subsidio a la mejora del conocimiento para la actividad política, como, por ejemplo, los asesores legislativos y asesores para la oposición

Los subsidios señalados en las letras a) y b) anteriores suponen una aplicación más mecánica. Los de las letras siguientes, en cambio, suponen una aplicación más discrecional. El carácter colegiado del Consejo Directivo del Servicio Electoral favorece una adecuada implementación de este tipo de subsidios.

Adicionalmente, para los subsidios a), c), d) y e), este Informe propone distinguir entre mujeres y hombres, entregando un porcentaje adicional en el caso de las militantes y candidatas mujeres, de manera de fomentar la participación femenina en los partidos, y su efectiva capacitación. La utilización de los subsidios de las letras c), d) y e) deberá ser debidamente acreditada por el partido político ante el Servicio Electoral a través de la contratación pública de los talleres y cursos de formación y capacitación en materias relacionadas, y de registros de realización y asistencia a los respectivos eventos.

La cantidad porcentual de estos subsidios debería quedar, en lo posible, establecidas mediante fórmulas en la legislación de partidos, para orientar su asignación anual por la Ley de Presupuestos. Esto ayudaría a evitar que se abriera toda la discusión año a año en la Ley de Presupuestos, y fueran los partidos con representación parlamentaria los que se asignaran a sí mismos, al fragor de la contingencia, financiamiento fiscal. Esto, como escribió Barros, arriesga el peligro de “erosionar la confianza política”³⁰, en línea con la teoría que el propio Richard Katz ha elaborado internacionalmente y que consigna en este Informe: el riesgo del “partido cartel”, que termina llegando a acuerdos con los partidos de la competencia para controlar la oferta y entregarse beneficios mutuamente en las diversas instancias de gobierno y del parlamento.

³⁰ Op. cit., ver nota 1 de este capítulo.

Durante 2011, se sucedieron en Chile numerosas movilizaciones con múltiples demandas —medio ambiente, educación, regionalismo—, cuyo telón de fondo fue siempre el mismo: las instituciones supuestamente encargadas de dar cauce político a esas demandas, esto es, los partidos políticos y sus representantes en el gobierno y el Congreso, se hacían insuficientes para contener la movilización social. Una consigna se hizo popular en la calle: “El pueblo, unido, avanza sin partidos”.

¿Por qué se produjo este divorcio entre la ciudadanía y los partidos? ¿Cómo y por qué caen los partidos y las instituciones políticas hasta los últimos lugares en la escala de confianza y simpatía ciudadana?

Mediante esta obra, CEP y CIEPLAN proponen una serie de reformas a la Constitución y a las leyes para fortalecer institucionalmente los partidos políticos. Se trata de reformas urgentes, porque una democracia de calidad supone el buen funcionamiento de partidos representativos, democráticos y competitivos.

FRANCISCO JAVIER DÍAZ ES INVESTIGADOR SENIOR EN LA
CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA LATINOAMÉRICA (CIEPLAN)

LUCAS SIERRA ES COORDINADOR ACADÉMICO
DEL CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP)