

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 601 ABRIL 2022

POLÍTICA Y DERECHO

Partidos políticos en la propuesta de Nueva Constitución ¿Una oportunidad perdida?

MACARENA GRANESE MARTÍNEZ



RESUMEN

- La falta de legitimidad con la que cuentan los partidos políticos pareciera ser una consecuencia de su falta de representación ciudadana y el desarraigo de dicha institución en las sociedades actuales.
- Sin perjuicio de lo anterior, los partidos políticos son organizaciones claves en las democracias representativas. Sin ellos los órganos estatales no son capaces de actuar en conformidad con el parecer ciudadano ni generar políticas públicas acordes a las demandas sociales.
- Es por ello preocupante que la Convención Constitucional haya decidido omitir a dichas entidades en su propuesta de nueva Constitución y solo regularlas, indirectamente, a través de la figura genérica de “organizaciones políticas.”
- Este artículo busca contribuir al debate constitucional examinado: (a) las funciones que cumplen los partidos políticos en una democracia constitucional, y cómo ellas no pueden ser cumplidas por otras entidades; (b) la regulación de los partidos políticos bajo la Constitución actual y la reforma legal que se realizó el año 2016; y (c) las normas sobre la materia propuestas por la Convención Constitucional, las cuales, como se verá, no corrigen los errores y la desconfianza hacia los partidos políticos de la Constitución vigente.
- Por último, este artículo propondrá algunas normativas constitucionales que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos a nivel institucional. Se buscó, principalmente, tres objetivos con estas propuestas: (a) reconocer constitucionalmente la importancia de los partidos políticos, (b) incentivar partidos programáticos y con miras al interés general de la nación, y (c) propuestas que ayudarían a la legitimación de los partidos políticos frente a la ciudadanía.

MACARENA GRANESE MARTÍNEZ. Investigadora Centro de Estudios Públicos. Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster (LLM) en la Universidad de Nueva York. Agradezco los comentarios al borrador de este artículo de Pablo Fuenzalida y Lucas Sierra.



INTRODUCCIÓN

Las democracias representativas están en crisis. Cada vez se escuchan más voces que buscan una participación ciudadana más activa y con menos intermediación por parte de los partidos políticos. Chile no es ajeno a esta crisis. Conocido es el diagnóstico de Juan Pablo Luna y David Altman acerca de la falta de representatividad y el desarraigo social con el que cuentan los partidos políticos en nuestro país.¹ Este desarraigo pareciera traer como consecuencia un alto grado de desconfianza ciudadana hacia ellos, el cual ha ido aumentando a lo largo de los años.

Sin perjuicio de lo anterior, los partidos políticos son organizaciones claves en las democracias representativas. Sin ellos los órganos estatales no son capaces de actuar en conformidad con el parecer ciudadano ni generar políticas públicas acordes a las demandas sociales. Es por ello preocupante que la Convención Constitucional haya decidido omitir a dichas organizaciones en su propuesta de nueva Constitución. El segundo informe presentado por la Comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral (Comisión de Sistema Político), que deberá ser votado por el Pleno en los próximos días, regula a las “organizaciones políticas”, evitando utilizar el concepto de partidos políticos. Esta nueva nomenclatura pareciera equiparar otras formas de organización social —como los movimientos sociales— con los partidos políticos, lo cual resulta ilustrativo del grado de desconfianza desde la Convención hacia éstos.

Los partidos políticos son organizaciones claves en las democracias representativas.

Este artículo pretende contribuir al trabajo de la Convención Constitucional examinando el rol que cumplen los partidos políticos en una democracia representativa y cómo sus funciones no pueden ser sustituidas por otras entidades. Se analizará, también, la regulación de los partidos políticos bajo la actual Constitución y la reforma legal que se realizó el año 2016. Como se verá, la desconfianza con que la Constitución de 1980 reguló a los partidos políticos pareciera repetirse en las normas propuestas para la nueva Constitución, las cuales también serán examinadas.

Por último, se propondrán algunas normativas constitucionales cuyo objetivo es buscar el fortalecimiento de los partidos políticos a nivel institucional y proponer soluciones a la falta de representatividad y legitimidad que actualmente los afectan.

¹ Luna, Juan Pablo y Altman, David (2011), *Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization*.



IMPORTANCIA TEÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TODA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Los partidos políticos se encuentran desprestigiados a nivel mundial y la confianza ciudadana en ellos es muy baja. Chile no es una excepción. Según refleja la última encuesta del Centro de Estudios Públicos, la confianza de la ciudadanía en ellos es de un 4% (cifra que ha ido disminuyendo año a año).²

Así, movimientos que abogan por una participación ciudadana más directa, a través de redes sociales o distintas plataformas, son cada vez más populares y generan un mayor arrastre en la población. Un ejemplo de lo anterior fue la campaña del excandidato presidencial Franco Parisi. Si bien Franco Parisi fundó el “Partido de la Gente”, en su campaña política promovía mecanismos de democracia directa y una desarticulación de los partidos políticos como legítimos canalizadores del parecer ciudadano. Así, su programa señalaba: “[los partidos políticos deben ser] relegados a un plano de meras ‘corrientes de pensamiento’, facultados solamente para proponer candidatos y luego dejar el control sobre estos si son beneficiados con un cargo de elección popular.”³

Sin embargo, cuando los partidos políticos funcionan de manera adecuada, éstos juegan un rol clave en las democracias modernas, tanto así, que ésta pareciera ser inconcebible sin ellos. Esto por cuanto son los intermediarios entre las instituciones políticas y la ciudadanía, entre lo público y lo privado. Los partidos políticos poseen la flexibilidad y autonomía de las organizaciones privadas, permitiéndoles mantener un contacto permanente con la ciudadanía, y, ser al mismo tiempo, una organización en comunicación con los poderes del Estado. Esta intermediación genera un circuito de retroalimentación entre políticas y opinión pública.⁴ Son, en definitiva, el puente que permite a gobiernos democráticos legitimar su actuar frente a la ciudadanía y, al mismo tiempo, hacerlos cumplir con las demandas sociales que ella le dirige.

Los partidos políticos son los intermediarios entre las instituciones políticas y la ciudadanía, entre lo público y lo privado.

² Como muestran las encuestas del Centro de Estudios Públicos, el año 2002 los partidos políticos ya contaban con solo un 9% de confianza, disminuyendo el año 2012 a un 6%, tendencia a la baja que persistiría como refleja la misma encuesta del año 2021 con un 4% de confianza. Disponible en https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210915/20210915081102/encuestacep_sep2021.pdf

³ Disponible en <https://presidenciales2021.servel.cl/wp-content/uploads/2021/09/PROGRAMA-FRANCO-PARISI-FERNANDEZ.pdf>

⁴ Khaitan, Tarunabh (2020), “Political Parties in Constitutional Theory”, *Current Legal Problems*, Vol. 73: p. 95, doi:10.1093/clp/cuaa004

Otra característica de los partidos políticos es su capacidad de agrupar y organizar los distintos intereses de la sociedad en una visión común y de largo plazo. Dicha capacidad deriva de su carácter ideológico, que les permite universalizar intereses particulares para la consecución de un bien común.

Como explica Tarunabh Khaitan⁵, cuando los partidos políticos funcionan de manera adecuada, fortalecen las democracias al reducir los siguientes costos políticos:

1. *El costo de participar en política*: de no existir partidos, el costo de participar en política sería altísimo. Un ciudadano común y corriente tendría que hacer de la política su trabajo a tiempo completo para quizás así lograr algún cambio en las políticas estatales.

Los partidos reducen los costos de transacción de la participación política para los ciudadanos —no sólo para los militantes, sino también para los no militantes— que, probablemente encontrarán un partido que refleje mejor sus valores y prioridades y que, por lo tanto, pueda ser su primera opción a la hora de plantear un asunto de interés político.

2. *El costo de información para el votante*: los partidos políticos, cuando tienen un marcado carácter programático, reducen el costo de información electoral para los votantes. Las afiliaciones de los candidatos a los partidos entregan información útil al votante acerca de por quién están votando. En otras palabras, los partidos políticos facilitan una predictibilidad ideológica de los candidatos que patrocinan.

Los sistemas políticos que permiten votar por un partido y no por un candidato en específico son particularmente eficientes en mantener este costo bajo, asumiendo que el número de partidos es reducido y sus plataformas políticas lo suficientemente transparentes para que un votante diligente pueda tomar una decisión informada sin mucho esfuerzo.

3. *El costo de los paquetes de políticas públicas*: los partidos reducen información para las instituciones del Estado al revelarles qué combinación de políticas públicas es aceptable y para qué porcentaje de la población. Todos los partidos que hacen campaña, con programas políticos, proporcionan esta información a las instituciones estatales, tanto si ganan como si pierden. Y los partidos ganadores, además, informan a las instituciones del Estado sobre el paquete político concreto que una gran parte —si no la mayoría— de la población está dispuesta a tolerar al menos.

4. *El costo para predecir aliados*: los partidos reducen costos a los otros partidos políticos, así como a funcionarios estatales e instituciones, al indicarles qué persona elegida estaría dispuesta a ser una aliada, quiénes serían oposición y con qué partidos se podrían encontrar puntos de acuerdo o negociación. Es decir, los partidos políticos reducen el costo de negociación entre los distintos participantes del aparataje estatal. Además, cuando son razonablemente disciplinados, los partidos permiten la identificación de líderes clave cuyo apoyo se traducirá, probablemente, en el apoyo de un número previsible de legisladores y lo que se necesita para asegurar ese apoyo. Sin partidos, se tendría que buscar el consentimiento individual de cada representante.

⁵ Id. p. 98-103.

Las funciones que cumplen los partidos políticos en una sociedad democrática permiten llegar a la conclusión de que son necesarios, y, por tanto, deben ser fortalecidos y promovidos en el marco de una nueva Constitución. Un buen marco regulatorio que permita restituir la confianza ciudadana en ellos y hacerlos nuevamente representativos y articuladores del parecer ciudadano parece el camino adecuado para mejorar nuestra democracia.

La siguiente sección analizará la regulación original de la Constitución de 1980 sobre la materia y cómo esta regulación ha mejorado, principalmente, mediante la reforma que se hizo a los partidos políticos el año 2016.



REGULACIÓN CONSTITUCIONAL VIGENTE SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS REFORMAS

La Constitución de 1980 reguló de forma muy hostil a los partidos políticos. Esto por cuanto se los culpaba del fracaso de la democracia mediante la manipulación del electorado, exponiendo al país al riesgo de captura por parte del populismo y el marxismo internacional.⁶ Algunas disposiciones que ponen de relieve esta hostilidad y, se mantienen en la actualidad, son: (a) la igualdad de condiciones entre los partidos políticos y los independientes (artículo 18); (b) la limitación de los ámbitos o actividades en los que los partidos políticos pueden participar (artículo 19 N° 15, inciso 5to); (c) la forma en que los partidos políticos fueron regulados —como asociaciones privadas de personas— desconociendo su carácter público (artículo 19 N° 15); (d) estableciendo la ilicitud de las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que realizaran actividades propias de partidos sin ajustarse a las normas de ellos (artículo 19 N° 15, inciso 5to); y (e) estableciendo la incompatibilidad de los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos de los partidos políticos, prohibiendo a los dirigentes gremiales intervenir en actividades partidistas y a los dirigentes de partidos intervenir en el funcionamiento de las organizaciones gremiales (artículo 23).

La Constitución de 1980 quiso separar completamente el poder político del poder gremial, sobre la base de que los partidos políticos juegan un rol diverso al de los demás grupos intermedios.⁷ Esto contrasta con lo que había sido la experiencia chilena previa a 1973. Desde la década de 1920, los partidos políticos eran estructuras organizacionales que influían en todos los niveles de la vida social y cultural

⁶ Valenzuela, A. (1994), *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile*, p. 91; en Linz, J. J., & Valenzuela, A. (Eds.). (1994). *The failure of presidential democracy* (Vol. 2). JHU Press.

⁷ Ribera, Teodoro (2008), *Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos en Chile*, p. 133, en Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J., & Walker, I. (2008). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Estudios Públicos/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/Corporación de Estudios para Latinoamérica.

del país. Como señala Samuel Valenzuela “*los partidos estructuraban las amistades y vida social de las personas [...] Los grandes partidos enmarcaron las opciones políticas no sólo en las elecciones municipales y parlamentarias, sino también en las asociaciones privadas y secundarias*”.⁸

Bajo el alero de la Constitución de 1980, el mundo social, gremial, sindical y estudiantil empezó a actuar con una mayor independencia respecto de los partidos políticos, organizándose en distintos movimientos para canalizar sus inquietudes, perdiendo con ello fuerza los partidos políticos como intermediarios de la sociedad civil.⁹ Ejemplo de esto fueron las marchas estudiantiles del año 2011, cuando, de manera bastante inédita, un movimiento social decidió prescindir de los partidos políticos tradicionales y, en forma exitosa, logra influir decisivamente en la discusión política.¹⁰ Luego surgirían otros movimientos sociales, los cuales de forma desorganizada y sin un liderazgo claro, logran también canalizar inquietudes particulares de la ciudadanía sin la mediación de los canales tradicionales.¹¹

En este contexto político-institucional, y a raíz de diversos escándalos políticos, a inicios de marzo de 2015, la presidenta Bachelet estableció un Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.¹² Este consejo, liderado por el economista Eduardo Engel, emitió un informe sugiriendo más de 300 recomendaciones en diferentes ámbitos, siendo uno de ellos los partidos políticos.

Bajo el alero de la Constitución de 1980, el mundo social, gremial, sindical y estudiantil empezó a actuar con una mayor independencia respecto de los partidos políticos.

Respecto a los partidos políticos, algunos aspectos considerados por la Comisión Engel fueron: (1) estructura interna de los partidos políticos; (2) financiamiento de campañas electorales; (3) fortalecimiento del Servicio Electoral (SERVEL) en materia de control de partidos; (4) establecimiento de autonomía constitucional para el SERVEL; (5) sancionar con la pérdida de escaño las infracciones graves a las leyes electorales, entre otros.¹³ Muchas de estas propuestas se concretaron en abril de 2016 con la

⁸ Valenzuela, S. (1995), “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, p. 9, *Estudios Públicos* (58).

⁹ Ribera, Teodoro (2008), *Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos en Chile*, p. 139.

¹⁰ Movimiento liderado por la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech). “El fin de la transición” (23 de octubre de 2019) <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/10/23/el-fin-de-la-transicion-2/>

¹¹ Como las protestas por el precio del gas en Magallanes, Patagonia sin represas, No + AFP, marchas reivindicatorias de minorías de género, el movimiento feminista, el paro docente, por nombrar solo algunos casos paradigmáticos. “El fin de la transición” (23 de octubre de 2019) <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/10/23/el-fin-de-la-transicion-2/>.

¹² Como fueron los casos de financiamiento irregular de campañas ocurridos durante los años 2013-2015 (caso Penta y Soquimich) y escándalos de negocios asociados con la familia de la presidenta Bachelet (caso Caval).

¹³ Fuentes, Claudio (2017), *Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad*, p. 4.

promulgación de las Leyes N° 20.900 y N° 20.915 que alteraron significativamente la legislación sobre partidos políticos, elecciones y financiamiento electoral.¹⁴

Entre las reformas que se pueden destacar a la ley de partidos políticos se encuentran:

- (a) modificación de la personalidad jurídica de los partidos políticos. Ya no se les otorga, a nivel legal, el tratamiento en calidad de organismos privados de la sociedad civil, sino como personas jurídicas de derecho público;
- (b) ampliación de los ámbitos de competencia de los partidos políticos. Dentro de ellos destaca especialmente el “interactuar con organismos e instituciones representativos de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local”¹⁵, buscándose un acercamiento entre el mundo político y gremial;¹⁶
- (c) establecimiento de obligaciones mínimas a los partidos políticos respecto a su estructura interna, tales como, el contar con un órgano ejecutivo, un órgano intermedio colegiado, un tribunal supremo y tribunales regionales, y un órgano ejecutivo e intermedio en cada región donde esté constituido. Además, se estableció la elección de las autoridades máximas del partido mediante votación directa de los afiliados o de forma indirecta por medio del órgano intermedio colegiado (en este último caso, solo si los miembros de dicho órgano colegiado fueron elegidos mediante votación directa de los afiliados); y
- d) nuevas regulaciones de acceso a información y transparencia aplicables a los partidos políticos.¹⁷

Las propuestas de la Comisión Engel reconocieron la naturaleza dual pública/privada de los partidos políticos. Esta dualidad es la característica que los hace únicos y lo que les permite cumplir con la función de intermediación entre las instituciones políticas y la ciudadanía. Esta característica, también, dificulta en extremo su regulación. Esto por cuanto una regulación excesiva los privará de la flexibilidad y autonomía propia de las organizaciones civiles. Y, por otro lado, una sub-regulación desconoce su dimensión pública que les permite participar de elecciones y acceder a un financiamiento público por ello.

La dimensión privada de los partidos políticos requiere de autonomía en su formación, organización y operación. Así, tanto la constitución como disolución de un partido, como su fusión con otro, debe

¹⁴ Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015), *Informe final*, disponible en http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

¹⁵ Art. 2, letra i) ley 18.603.

¹⁶ Otras atribuciones que van en el mismo sentido son: (a) el contribuir a la formación política y cívica de la ciudadanía, (b) promover la interrelación entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, (c) realizar encuentros, conferencias, cursos, seminarios e investigaciones, (d) realizar publicaciones y difundir sus políticas a través de medios de comunicación y (e) participar políticamente en entidades nacionales o internacionales.

¹⁷ Fuentes, Claudio (2017), *Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad*, p. 8.

ser un proceso simplificado. El éxito o fracaso de un partido debiese ser meramente por razones políticas y no por barreras legales.¹⁸

Esta flexibilidad en su regulación permite que los partidos se muevan al ritmo de los distintos clivajes e intereses sociales, de una forma dinámica y representativa. Asimismo, el modo de organizarse internamente debe ser decidido libremente por sus integrantes, como es propio de las organizaciones civiles, regulando la ley sólo aquellos aspectos necesarios para permitir una democracia efectiva en su interior.

Por otro lado, su dimensión pública demanda que se reconozca su propósito público de participar en elecciones competitivas —junto con otros partidos— y poder optar a un financiamiento estatal por ello.¹⁹ Implica reconocerlos como una institución necesaria dentro de la democracia, a la cual el Estado debe cuidar y fortalecer.

Esta dualidad ubica a los partidos políticos en la mitad del espectro entre lo público y lo privado, por lo que se hace necesaria una regulación que tome en cuenta ambas características. En este sentido, las propuestas de la Comisión Engel encontraron dicho equilibrio al: (i) garantizarles a los partidos políticos máxima autonomía, (ii) investirlos de los derechos y poderes necesarios para cumplir sus funciones —i.e. mediante la entrega de fondos estatales, y (iii) imponerles los deberes necesarios para mantener su dimensión pública— i.e. medidas de publicidad y transparencia.²⁰

En la siguiente sección se analizarán las propuestas sobre partidos políticos —o la falta de ella— que actualmente se están discutiendo en la Convención Constitucional. Estas propuestas parecieran desconocer el importante e insustituible rol que ejercen los partidos políticos en una democracia constitucional, además, de abrir la puerta para que futuras legislaciones puedan debilitar esta institución aún más.

IV.

PROPUESTAS EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA MATERIA

Las primeras normas sobre partidos políticos —contenidas en el primer informe elaborado por la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral— fueron rechazadas por el pleno de la Convención Constitucional el día 18 de marzo del presente año. El día 28 de marzo, la Comisión acordó un informe de reemplazo, cuyas normas deberán ser aprobadas por 2/3 de los miembros del Pleno en los próximos días.

¹⁸ Khaitan, Tarunabh (2020), *Political Parties in Constitutional Theory*, p. 107.

¹⁹ Id. p. 108.

²⁰ Id. p. 106.

El primer informe establecía la plena equiparación entre movimientos sociales y partidos políticos. Así, señalaba que las organizaciones políticas eran entidades públicas no estatales que podían constituirse como partidos políticos o como movimientos político-sociales. Además establecía que “la ley debía asegurar la igualdad de condiciones para la competencia electoral”, entre ambas organizaciones, no pudiendo establecer discriminaciones entre ambas. Y respecto a su objeto, les entregaba a ambas la “finalidad de contribuir al funcionamiento del sistema democrático y ejercer influencia en la conducción del Estado en conformidad a la voluntad política de los pueblos.”

Si bien el segundo informe evita esta equiparación al no mencionar a los movimientos sociales, tampoco hace mención a los partidos políticos. Las normas propuestas hablan de forma genérica acerca de las “organizaciones políticas.” Se señala que ellas son “entidades públicas no estatales, de carácter voluntario, que concurren a la formación de la voluntad popular.” Continúa la norma señalando que “la Constitución protege el derecho de todas las personas a participar en organizaciones políticas y a postular a cargos de elección popular a través de ellas *o como independientes*”, habiendo, por tanto, una equiparación entre partidos políticos e independientes para competir electoralmente.²¹ Esta misma equiparación es la que hace la Constitución actual, no corrigiéndose, por tanto, este error que se arrastra desde 1980.

Las normas propuestas hablan de forma genérica acerca de las “organizaciones políticas”.

Estas normas debilitan la posición de los partidos en el juego democrático por la vía de considerarlos competidores con los “movimientos político-sociales” —si consideramos a aquellos dentro del concepto de “organizaciones políticas”, lo cual parece razonable dado el antecedente del primer informe— y con los independientes. Además, las normas los dejan en igualdad de condiciones para “concurrir a la formación de la voluntad popular.” Si el objetivo perseguido es contribuir a formar la voluntad política, pareciera ser que los partidos políticos son los más capacitados para ello. Esto, por cuanto, las funciones propias de los partidos políticos parecen ajenas a la finalidad propia de los movimientos sociales. La finalidad de estos últimos es manifestar a los poderes políticos una inquietud específica de la sociedad civil. Por carecer estos movimientos de un componente ideológico, pueden agrupar a diversas personas, de distintos espectros políticos, que se encuentran unidos por una causa específica. Resuelta la inquietud, estos movimientos tienden a desaparecer, dando cuenta de su carácter temporal y particularista.

²¹ Sin perjuicio, que esta equiparación es suavizada, al establecerse, en la siguiente frase, que “la ley regulará las condiciones del ejercicio de este derecho.”

La reticencia de los constituyentes a usar el concepto “partidos políticos” trae a la memoria la Constitución de 1980, con su tratamiento hostil y desconfiado hacia ellos. También a algunos ejemplos del constitucionalismo andino; Las Constituciones de Ecuador y Bolivia, por ejemplo, hacen equiparaciones muy parecidas entre partidos y otros entes. ¿No tendrá esto un efecto en la inestabilidad de sus democracias? Al abrirse la cancha política a grupos que no son partidos, lo que se hace es corporativizarla, exponiéndola al imperio de los grupos sociales y sus intereses específicos, poco capacitados para visualizar y comunicar un interés más general. El debilitamiento de los partidos políticos, además, conlleva una política menos profesional y un incremento del riesgo de caudillismos.

A su vez, la equiparación entre partidos políticos y otras formas de organización, no solo perjudica a los partidos, sino también a aquellas. El formalizar los movimientos sociales y equipararlos a los partidos políticos podría traer como consecuencia la pérdida de adherentes de estos movimientos, que no estarían dispuestos a participar en estructuras políticas.²² Además, implicaría que estos pierdan la espontaneidad y flexibilidad que los caracteriza, al exigirles regulaciones propias de los partidos políticos.

Por último, la norma propuesta no es clara respecto a qué es lo que comprende el concepto de “organizaciones políticas”; por lo que nada impediría que una legislación futura estableciera la plena igualdad entre partidos políticos y movimientos sociales, con todos los riesgos que ello conllevaría. Es preocupante, además, que la norma no señale nada respecto al financiamiento de estas entidades. ¿Tendrán derecho a financiamiento público? De ser así, ¿lo tendrán solo los partidos políticos o también los movimientos sociales? La norma solo establece que éste no podrá provenir de fuentes extranjeras ni de personas jurídicas, dejando estas interrogantes en manos del legislador.

La reticencia de los constituyentes a usar el concepto “partidos políticos” trae a la memoria la Constitución de 1980, con su tratamiento hostil y desconfiado hacia ellos.

La siguiente sección analizará algunas propuestas constitucionales que nos parecen adecuadas para fortalecer el rol de los partidos políticos en las democracias representativas.

²² “La captura de los movimientos sociales” (18 de marzo de 2022) <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/la-captura-de-los-movimientos-sociales/KWLFWQPRP5BZBJOCD6TKVJVQIE/>



PROPUESTAS CONSTITUCIONALES

Las propuestas desarrolladas en esta sección se basan en dos trabajos realizados por el Centro de Estudios Públicos. El primero de ellos, publicado el año 2012, tuvo como objetivo reflexionar acerca de la salud institucional de los partidos políticos y sus posibles reformas. En ese entonces los partidos políticos no eran un tema prioritario en la agenda política ni en la opinión pública. El libro “*Democracia con Partidos*” sin duda fue un aporte para la posterior reforma a los partidos políticos del año 2016.

El segundo trabajo denominado “*Diez miradas sobre el sistema de gobierno, diagnóstico y propuestas para la Nueva Constitución*” fue publicado en enero de 2022 y tuvo por objeto reflexionar, en el marco del actual proceso constitucional, acerca del mejor sistema de gobierno para Chile. Dentro de estas conversaciones, en la que se invitó a nueve centros de estudios, la regulación constitucional de los partidos políticos fue una parte importante.

Las propuestas elaboradas en esta sección tienen por objeto contribuir al debate constitucional actual, por lo que solo abordarán la materia desde una mirada constitucional. Sin perjuicio de lo anterior, creemos que, si la Convención Constitucional decide derogar las leyes orgánicas constitucionales —como lo sería la ley de partidos políticos— algunas de las materias tratadas en dicha ley podrían adquirir rango constitucional. Lo anterior lograría evitar que aspectos importantes de la regulación de los partidos políticos queden sujetas a simples mayorías. Por lo que algunas de las propuestas que se harán serán propiamente constitucionales y otras, solo lo serían en el supuesto anterior.

Podemos clasificar estas propuestas según el problema que intentan solucionar:

1. Reconocer constitucionalmente la importancia de los partidos políticos

Esto se puede concretar de la siguiente forma:

- a. *Otorgar a los partidos políticos personalidad jurídica de derecho público.* Si bien la ley orgánica constitucional de partidos políticos los regula de esta manera, la Constitución actual no lo hace. La Constitución vigente los regula como parte del derecho a la libertad de asociación, desconociendo, por tanto, su dimensión pública.

Es importante regularlos de esta forma por cuanto los partidos políticos reciben financiamiento público. Así, esta regulación asegura el buen uso de los recursos fiscales. Además, esta propuesta tendría alero en la tradición constitucional chilena, ya que, bajo la reforma constitucional de 1970, la Constitución de 1925 comenzó a regular a los partidos políticos como organizaciones

de derecho público.²³ Sin perjuicio que, por el contexto de esta reforma, parecería más un intento de evitar la desaparición de los partidos políticos, por miedo a un régimen totalitario, que a un reconocimiento propiamente tal de ellos.

- b. *Definir constitucionalmente la finalidad de los partidos políticos y la contribución que ellos hacen a las democracias constitucionales.* Además, y en caso de ser derogadas las leyes orgánicas constitucionales, establecer *de forma positiva las atribuciones y ámbitos de competencia de los partidos políticos.*²⁴
- c. *Reconocer el financiamiento público de los partidos políticos a nivel constitucional.*²⁵

2. Incentivar partidos programáticos y con miras al interés general de la nación

El Estado debe poder asegurar que los partidos políticos no operen como facciones, sino que busquen el interés general de la nación. El propósito de todo partido político debe ser el desarrollo y bienestar de todas las personas y no solo de una parte de ellas. Como señala Sartori “*si un partido no es capaz de gobernar por el bien del conjunto, es decir, en vista de un interés general, entonces no se diferencia de una facción.*”²⁶ En vista de lo anterior, los partidos políticos deben poder justificar objetivamente —y no solo subjetivamente— sus propuestas de políticas públicas a todas las personas.²⁷ Si bien este objetivo se puede lograr de mejor manera a través de legislación de segundo orden —como la ley electoral— constitucionalmente se pueden tomar las siguientes medidas para evitar partidos políticos con intereses particularistas:

- a. *Evitar la equiparación de los partidos políticos con organizaciones o movimientos sociales.* Esto por las razones aducidas en la sección IV de este trabajo.
- b. *Propender hacia partidos más programáticos* permitiéndoles, por ejemplo, (a) 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, y (b) fundar y mantener medios de comunicación.²⁸
- c. *Cambiar el criterio geográfico que se exige hoy para constituir un nuevo partido político.*²⁹ Los partidos deben ser capaces de tener una visión global de los problemas del país y trabajar por la

²³ Artículo 9 Constitución de 1925: “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.”

²⁴ Sierra, Lucas y Díaz, Francisco (2012), *Democracia con Partidos*, p. 441.

²⁵ García-Huidobro, Eugenio y Sierra, Lucas (2022), *Diez miradas sobre el sistema de gobierno, diagnóstico y propuestas para la Nueva Constitución*, p. 277.

²⁶ Sartori, Giovanni (2005), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, p. 50.

²⁷ Khaitan, Tarunabh (2020), *Political Parties in Constitutional Theory*, p. 122.

²⁸ Sierra, Lucas y Díaz, Francisco (2012), *Democracia con Partidos*, p. 441.

²⁹ Id. p. 441-442.

búsqueda del bien común nacional. Es por esta razón que se debe cambiar la legislación actual en cuanto establece como requisito, para la constitución de los partidos políticos, un criterio geográfico: si las regiones son contiguas, se necesita reunir el mínimo de firmas en solo tres de ellas y, si no lo son, en ocho. Se propone, por tanto, exigir el mínimo de firmas en cinco regiones del país con independencia de si son contiguas o no.

Si bien Chile no tiene una tradición de partidos regionalistas, esta norma podría ser importante en el contexto de las normas aprobadas en la Convención Constitucional respecto a la forma de Estado. La excesiva atomización del poder y autonomía regional propuesta podría llevar al desencadenamiento de micro-partidos con el consiguiente riesgo de caudillismos y excesiva fragmentación política que debilita las posibilidades de acuerdo en el Congreso.

- d. *En línea con lo anterior, se propone que, una vez constituido un partido político, éste pueda funcionar nacionalmente, con independencia de las regiones en las cuales se hayan conseguido las firmas.*³⁰ La legislación actual solo permite que los partidos políticos funcionen como tal en aquellas regiones en las que están legalmente constituidos, fomentando con ello un carácter regionalista y no nacional.

3. Propuestas para ayudar a la legitimación de los partidos políticos frente a la ciudadanía

- a. *Dotar de mayores atribuciones y poder a los militantes de los partidos políticos.* Es importante que los militantes puedan desafiar a las autoridades y participar de las decisiones importantes del partido. Así se podría exigir el voto directo de los militantes para las decisiones relevantes del partido (como la nominación de candidatos y elección de autoridades nacionales), voto que debe ser libre, secreto, informado e igualitario. La legislación actual solo establece que los militantes deben tener derecho a voto en las elecciones internas que celebre el partido, pero esto no necesariamente significa votación directa, y, además, no exige votación de los militantes respecto a estos otros temas.

Además, se propone que los afiliados puedan convocar —con un porcentaje relativamente bajo de votos— a los órganos intermedios de los partidos a sesiones extraordinarias, cuando lo estimaren necesario. La legislación actual solo le entrega el poder de convocar a sesiones —ordinarias o extraordinarias— al órgano ejecutivo.

Por último, la ley de partidos políticos le entrega a los afiliados el derecho a proponer cambios a los principios, programas y estatutos del partido, sin embargo, no regula la forma de hacerlo ni a quién se le pueden hacer estas propuestas. Lo mismo ocurre respecto al derecho que tienen de solicitar y recibir información acerca del partido, la ley no establece un procedimiento de solicitud ni un responsable de dar respuesta. Se propone, por tanto, reforzar estos derechos

³⁰ Id.

estableciendo claramente los procedimientos para llevarlos a cabo y los responsables de su cumplimiento.

- b. *Entregarle mayores atribuciones constitucionales al Servicio Electoral*³¹ para fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre democracia interna de los partidos políticos, sobre todo las que se refieren a las elecciones intra-partidistas³² y aquellas que le dan mayor injerencia en la toma de decisiones a los militantes de los partidos.³³

Un ejemplo de la falta de fiscalización interna de los partidos políticos es lo que ocurrió el año 2017 respecto a los “falsos afiliados”. El SERVEL encontró más de diez partidos políticos cuyos afiliados desconocían sus firmas en las fichas de ingreso a las colectividades.³⁴ Así, el año 2017, el SERVEL recibió 1.673 reclamaciones de afiliados involuntarios en partidos políticos.³⁵

- c. *Mecanismos de optimización parlamentaria para evitar excesiva fragmentación en el Congreso.* La excesiva representación partidaria en el Congreso genera dificultades para lograr acuerdos dentro de él. Esto causa descontento en la ciudadanía al ver la poca capacidad de gestión y eficiencia del poder estatal para resolver sus demandas.

Una posible solución a este problema es reducir la fragmentación partidaria dentro del Congreso. Para ello se propone que aquellos partidos que en una elección de diputados no logren alcanzar un 5% de los sufragios válidamente emitidos, en cada una de a lo menos cinco regiones del país, no tendrán derecho a estar representados en el Congreso.³⁶ Esta medida evitaría la excesiva fragmentación en el poder legislativo respetando, al mismo tiempo, la tradición multipartidista chilena, en el sentido que tal partido puede seguir existiendo y buscar un apoyo mayor en la próxima elección.³⁷

Si bien el informe de reemplazo de la Comisión de Sistema Político establece una norma en este sentido, nos parece que el umbral establecido para ello es demasiado bajo para lograr dicho objetivo.³⁸

³¹ Propuesta compartida por varios centros de estudio en el libro *Diez miradas sobre el sistema de gobierno*.

³² Actualmente el SERVEL puede aprobar los reglamentos internos de elecciones y fiscalizarlas en calidad de ministros de fe, pero ello solo puede ser realizado a solicitud de las directivas del partido y no como norma general.

³³ La normativa vigente no permite apelar las decisiones del partido a órganos externos como sería el SERVEL o el Tricel.

³⁴ “Servel identifica a 12 partidos políticos que registran afiliados falsos” (9 de agosto de 2017) <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/09/servel-apunta-a-12-partidos-politicos-que-registran-afiliados-falsos/>

³⁵ <https://www.servel.cl/estadistica-de-reclamos-de-afiliaciones/>

³⁶ Actualmente la legislación sanciona a los partidos con su disolución en el caso que se dé el supuesto anterior.

³⁷ En caso de que un partido político no alcance el umbral del 5% de los votos válidamente emitidos, pero cuente con diputados o senadores de la elección previa, estos podrían seguir ejerciendo sus funciones hasta terminar su mandato.

³⁸ “La ley podrá exigir, como condición para acceder a cargos electivos en el Congreso de Diputados y Diputadas, que las organizaciones políticas respectivas hayan alcanzado una proporción determinada de los votos totales emitidos a nivel nacional o un número de diputadas o diputados electos. Este límite no podrá ser superior al tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la elección o a tres diputados o diputadas en distintos distritos.”

VI.

CONCLUSIÓN

El camino que está recorriendo la Convención Constitucional respecto a los partidos políticos es uno conocido. La desconfianza, hacia los partidos, plasmada en la Constitución de 1980 —y reiterada una vez más por los actuales constituyentes— pareciera ser una de las causas de la deslegitimación actual de la política. Si se pretende fortalecer nuestra democracia con el fin de que represente y articule los intereses de la nación, es necesario regular adecuadamente dicha organización.

Las normas propuestas por la Convención Constitucional parecieran traer aparejado una política más corporativista y con riesgos de ser capturada por caudillismos. Los partidos políticos, a diferencia de otras entidades, profesionalizan la política y permiten la adopción de políticas públicas pensadas en el interés general de la nación y no solo en el interés de pequeños grupos. El reconocer la importancia de los partidos políticos a nivel constitucional, nombrándolos como tal, y no permitiendo su equiparación con otros organismos de la sociedad civil, pareciera ser un primer gran paso para darles más fuerza y legitimidad.

En segundo lugar, uno de los objetivos de la regulación constitucional debe ser promover partidos políticos con ideologías claras y con miras al bien común. Solo mediante la concreción de este objetivo se logra una democracia verdaderamente representativa de la expresión popular.

Por último, los partidos políticos deben recuperar la confianza perdida de los ciudadanos. Para ello deben demostrar que están por sobre los intereses particularistas y de corto plazo propiciado por los ciclos electorales. Deben ser más receptivos a las demandas ciudadanas y esforzarse en encontrar una respuesta a las mismas.

Las normas propuestas por la Convención Constitucional parecieran traer aparejado una política más corporativista y con riesgos de ser capturada por caudillismos.

Las reformas impulsadas por la Comisión Engel fueron en el camino correcto al tratar de institucionalizar de una mejor manera a los partidos políticos tomando en cuenta su especial naturaleza. Pensemos que la nueva Constitución debe ir por ese camino, complementando el trabajo iniciado por dicha Comisión y, logrando así, una mejor democracia para Chile.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Lucas Sierra I.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES

