

Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile*

Francisco Javier Díaz**

Lucas Sierra***

Sumario:

- I. Introducción
- II. Antecedentes constitucionales y legislativos de la Ley 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (LOC de Partidos Políticos)
- III. Propuestas de reformas institucionales en torno a la LOC de partidos políticos
- IV. Reformas específicas a la LOC de Partidos Políticos

* Este trabajo corresponde a una versión reducida y ligeramente modificada de la segunda parte del libro *Democracia con Partidos* (Santiago, CEP/CIEPLAN, 2012), editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra, disponible en http://www.cepchile.cl/PDFs_CEP/Democracia_Con_Partidos.pdf. Los autores agradecen el trabajo de edición para esta versión de Javier Gallego S. (CEP).

** Abogado, Universidad de Chile; MS en Ciencia Política, London School of Economics; investigador senior en la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). francisco.diaz@cieplan.org.

*** Abogado, Universidad de Chile; LL.M., Universidad de Yale; coordinador académico del Centro de Estudios Públicos. lsierra@cepchile.cl.

I. Introducción

Durante 2011, se sucedieron en Chile diversas y masivas movilizaciones sociales. Los motivos de estas manifestaciones fueron múltiples —medioambiente, 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 científicos 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 proscibió 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 idea-

les. Pero como indica la experiencia comparada, es posible adoptar algunas medidas para fortalecer aquellos principios en la política.

Este Informe,¹ 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 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 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 a este Informe, relativa al papel del derecho en relación con los partidos: como éstos son instituciones que reflejan el derecho de asociación, la ley debe regular sólo 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 sólo correctiva.

¿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 (Ley 18.603).

¹ En lo sucesivo, las referencias al “Informe” deben entenderse hechas al contenido del libro *Democracia con Partidos*, editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra (2012). Ciertas referencias a trabajos de autores deberán entenderse hechas en relación con el mismo texto (N. del E.)

II. 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 Barros,² “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. La primera ley que nombra a los partidos políticos fue la Ley 2.883 de febrero de 1914, “Lei de Elecciones”, que fue reformada por la Ley 2.893 de junio del mismo año. Lo hace, sin embargo, sólo para efectos de la regulación del proceso electoral y cómo los partidos participan tangencialmente en dicho proceso.³

Años más tarde, una nueva ley general de elecciones, Ley 14.852 de 1962, reguló la constitución de los partidos políticos y precisó el momento en el cual adquirirían personalidad jurídica, la que se consideraba personalidad jurídica de derecho privado. Además, esta ley estableció una cierta estructura interna de los partidos, aun cuando todavía de manera muy elemental.

El antecedente inmediato de la enjundia regulatoria constitucional que sobre los partidos políticos rige hoy, tiene su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1970. Esta reforma fue producto de lo que se denominó el “Estatuto de Garantías Constitucionales”, documento político suscrito entre la Democracia Cristiana y la Unidad Popular en 1970, cuyo propósito era tomar una serie de resguardos jurídicos a efectos de proteger las libertades públicas y el pluralismo

² Enrique Barros, 1984, “Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos”. *Estudios Públicos*, núm. 14, pp. 171-217, en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1306.html.

³ La Ley 2.883 está disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23565&b=uscar=ley+2883>. La Ley 2.893 está disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23573&b=uscar=partidos+1914>.

político, y permitir que el entonces presidente electo, Salvador Allende, pudiera ser ratificado por el Congreso Pleno como presidente de la República. Uno de los capítulos del acuerdo era, precisamente, otorgar rango constitucional a la regulación sobre los partidos políticos.

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 de 1970 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.

Los partidos políticos en la Constitución de 1980

A diferencia del Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970, 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 8o. 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.

Ahora bien, el artículo 19, núm. 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 participación 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.

La reforma constitucional de 1989 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.

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 8o. y su “democracia protegida. En definitiva, el artículo 19, núm. 15, en el que está el centro de la regulación constitucional de los partidos, ha quedado así:

15º.- 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.

Finalmente, en 2010 hubo una nueva reforma constitucional (Ley 20.414) que introdujo la posibilidad de los partidos para realizar elecciones primarias para la selección de sus candidatos, permitiendo no sólo que estas primarias se realicen al amparo del Servicio Electoral, sino que además, estableciendo que los candidatos que participen de ellas y pierden, queden imposibilitados constitucional y legalmente de participar en la misma elección para el mismo cargo. Sobre la importancia de esta reforma volveremos más adelante.

III. Propuestas de reformas institucionales en torno a la LOC de partidos políticos

1. La importancia de una reforma sistémica

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 sólo 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 *bigbang*: 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 redundará 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 años.⁴ 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, a 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.

⁴ El trabajo de Luna y Rosenblatt en este Informe da cuenta de evidencia latinoamericana en este sentido.

2. Reformas a la Constitución y leyes complementarias que tienen incidencia directa en los partidos políticos

Como se señaló, 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 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 regulan 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 parlamentarios 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.

A. Conformación del Congreso y sistema electoral

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, que forma parte de este Informe, 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 electos.⁵

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 sólo catorce oportunidades han sido electos diputados yendo por fuera de alguno de los dos pactos principales. De 132 escaños senatoriales, sólo en una ocasión ha sido electo un senador yendo por fuera de los dos pactos principales.

Esta mecánica ha generado una dinámica aún 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 contien-

⁵ A pesar de que las mujeres constituyen la mayoría del padrón electoral, sólo 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.

da 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 coaliciones. En este sentido, el sistema binominal es fratricida, 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 sólo 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 candidatas 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 candidatas 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 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 compensan un eventual resultado desproporcional. 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.

B. 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.

C. 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 políticas 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 periodos consecutivos, dieciséis años como máximo). En el caso de los senadores, el límite puede ser una reelección (esto es, dos periodos consecutivos, dieciséis años como máximo). El periodo 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 periodos).

D. 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 3o., 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 más adelante, 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 trata a continuación, empezando por el financiamiento electoral. Sobre este, los redactores de este informe tienen coincidencias y divergencias. Se empieza por las primeras.

A. Financiamiento privado de las campañas electorales: coincidencias

Desde 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 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 (Servel) necesita para cumplir bien las distintas tareas que la ley le asigna. La estructura legal del Servel, 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, a 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, a 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, con el fin 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 ilícitos.⁶

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 a la hora de diseñar su estrategia de campaña, tanto porque le allega recursos para distribuirlos institucionalmente, cuanto les sirve a las autoridades partidarias para tener información sobre el aporte

⁶ Este fue el tenor del mensaje del Ejecutivo en 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. Véase en http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20414&anio=2012.

y gasto electoral de sus militantes candidatos, reduciendo la asimetría de información que existe hoy. La reducción de esta simetría puede servir, además, como una forma de control que redunde en un mejor cumplimiento de las normas sobre financiamiento electoral. 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 (a manera de premiar al partido por conseguir la elección de la candidata y desalentar que coloquen mujeres sólo para rellenar listas y obtener un subsidio).⁷

B. 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 sólo puedan serlo las personas naturales y no las jurídicas. En relación con lo segundo, Díaz propone que el mecanismo de la reserva sólo puede ser aplicado a aportes pequeños,

⁷ 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 (véase en *Empowering Women for Stronger Political Parties. A Guidebook to Promote Women's Political Participation*, UNDP and National Democratic Institute for International Affairs (NDI). en: www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/political%20Parties%20Guide%20Spanish.pdf).

en tanto 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 sólo a personas naturales. En la actualidad, pueden realizar donaciones a campañas tanto las personas naturales como las personas jurídicas, aunque en este último caso sólo 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 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. Prohibirles 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.

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.

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 ésta 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”. 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 sólo 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, sólo 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 9o. de la Ley 19.884.

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.

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.

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 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 sólo 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 retiro.⁸

⁸ 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

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 incentivo 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, etcétera). 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

del CEP en el año 2000, véase en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3521.html, en especial p. 556.

propone no sólo 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.

C. *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.

IV. Reformas específicas a la LOC de Partidos Políticos

Como se señaló más arriba, la LOC de Partidos Políticos fue dictada en 1987 y, en lo fundamental, se mantiene hasta hoy en su forma original. 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 sólo 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 procedimiento.

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 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 1970, 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 sólo interrumpida por un periodo de tres años, 1970 y 1973, en un periodo 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 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 ciuda-

dana, 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, artículos 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 (artículos 5o., 6o. y 7o. 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 sólo 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 sólo 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).

A. 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 partidos.

Para que la minoría esté protegida, las sesiones extraordinarias de estos órganos deberían poder ser convocadas por un porcentaje relativamente bajo de votos.

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 sólo 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.

B. 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 sancionato-

rios, 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.

C. 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, y otros miembros de la administración pública.

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 los 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.

D. Transparencia

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 diversas cuestiones (que incluyan el número de sus afiliados, estatutos y monto de donaciones que reciban).

Esta información debe estar desagregada, orgánica y regionalmente. Más adelante se explican las obligaciones de transparencia respecto de los fondos de campaña.

Estas medidas ayudan también 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 y una ley ordinaria se refieren a estas materias.

A partir de una reforma introducida en 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 en 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. Este Informe propone 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. Tradicionalmente, se ha entendido que la definición de los candidatos constituye una tarea propia y esencial de la estructura interna de un partido político. 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. 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 sólo 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 han ido extendiendo con el tiempo.

Ha habido cuatro experiencias de elecciones primarias presidenciales en Chile. A nivel parlamentario no ha habido procesos de primarias, salvo elecciones internas donde participó sólo 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 comunas.⁹

A. Reforma constitucional de 2010

En enero de 2010 se promulgó 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 a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca

⁹ En dicho proceso votaron 313 000 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.

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 general.

Dicha reforma se concretó dos años después con la promulgación de la Ley 20.640, en noviembre de 2012, que establece el sistema de primarias siguiendo los principios que configura el inciso 5, del número 15, del artículo 19 de la Constitución (después de la reforma introducida por la Ley 20.414), y entonces crea un sistema de primarias que puede ser utilizado por los partidos o pactos de partidos para los cargos de elección popular: presidente, senadores, diputados, y alcaldes. La ley obviamente respeta el principio expresado en la Constitución en cuanto que éste sea un procedimiento voluntario para los partidos políticos. En ese sentido es claro el tenor del artículo 4o. de la Ley, que dispone que la obligación del Servicio Electoral de organizar la elección primaria (que se configura en el artículo 3o.) rige “siempre y cuando algún partido político... haya declarado candidaturas para las elecciones primarias”. Así también el artículo 7o. de la ley repite que “podrán participar” los partidos políticos en este proceso.

B. ¿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 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 resu-

me muy bien la discusión en el trabajo que hace para este Informe.¹⁰ 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.

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

¹⁰ Un buen recuento de literatura internacional y latinoamericana se puede encontrar también en Carey, 2008, “El bono de la primaria en América latina”, en Fontaine, Arturo *et al.*, *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD/CEP-CIEPLAN-Libertad y Desarrollo-Proyectamérica, en 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.

de la política, los temidos caudillos, quienes tienen los recursos para movilizar (y “acarrear”) a los ciudadanos para votar en estos eventos internos.

¿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 un 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 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 determinar 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 sólo 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 sólo 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

No hay en Chile 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, los 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.

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”,¹¹ 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.

¹¹ *Op. cit.*, véase nota 1 de este trabajo.