

ESTE ARTÍCULO PERTENECE AL LIBRO:

Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

INTRODUCCIÓN



LECCIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

Organizado por el PNUD, IDEA y el Consorcio de Centros de Estudios para la Reforma de los Partidos Políticos en Chile, se desarrolló entre los días 24 y 25 de agosto de 2007 el Seminario Internacional sobre Reforma de los Partidos Políticos en Chile. En este encuentro se debatieron los tópicos más relevantes de la discusión actual, contrastando la experiencia chilena con la internacional en materias como el sistema de partidos, estatutos, relaciones con el Gobierno y Congreso, representatividad, financiamiento, control y rendición de cuentas, selección de autoridades y selección de candidatos.

Anteriormente, el mismo Consorcio, compuesto por el Centro de Estudios Públicos (CEP), la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), el Instituto Libertad y Desarrollo y Proyectamérica, contando siempre con el apoyo del PNUD, había realizado el Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno, en una perspectiva comparada. Este resultó en la publicación de un libro con el mismo título, el que puede ser considerado como el primer volumen de este proyecto sobre modernización y reforma del sistema electoral chileno. El libro que publicamos en esta oportunidad, sobre reforma del sistema de partidos en Chile, corresponde al segundo volumen, el que está destinado a facilitar y respaldar, desde un punto de vista técnico y académico, y al interior de un arco plural y representativo de centros de estudios, la discusión pública sobre estas materias. De la misma manera, pensamos publicar un tercer volumen referido al sistema electoral chileno, también en una perspectiva comparada.

El seminario sobre partidos políticos dejó interesantes consensos, disensos, preguntas y propuestas frente a la situación actual de los partidos políticos en Chile y a las reformas que debiesen implementarse de cara a los nuevos tiempos. En lo principal, todos los cen-

tros aglutinados en el Consorcio coinciden en que partidos políticos fuertes, profesionales, transparentes y representativos, se presentan como un elemento primordial para el fortalecimiento de nuestra democracia y son un antídoto frente al populismo, siendo una tarea urgente buscar mecanismos para que estas instituciones asuman los desafíos que hoy enfrentan para robustecer la democracia.

El objetivo de esta introducción es plasmar el debate surgido en el seminario internacional, luego de que se presentaran los trabajos e investigaciones que hoy se publican en el presente libro. Se trata de un diálogo franco de los participantes; diálogo en el que se plantean tanto los acuerdos como los desacuerdos del consorcio en relación a los temas que a continuación se listan:

- Sistema de partidos chileno
- Estatuto de los partidos políticos en Chile
- Relación entre partidos, Gobierno y Congreso
- Representatividad de los partidos políticos
- Financiamiento de los partidos políticos, control y rendición de cuentas
- Sistema de selección de autoridades y candidatos a cargos de representación popular

SISTEMA DE PARTIDOS CHILENO

Existe consenso en señalar la importancia de los partidos en el andamiaje político de nuestro país. Históricamente, y desde la creación del sistema de partidos en la década de 1850, éste se ha constituido en la columna vertebral del sistema político chileno. No hay democracia sin partidos, por lo que éstos constituyen un componente fundamental y una institución insustituible de un auténtico régimen democrático de gobierno.

Una crisis de legitimidad que pudiere llegar a afectar a los partidos políticos, o una divergencia entre los intereses de éstos y los de la ciudadanía, puede tener consecuencias indeseables en el sistema político chileno. En relación con el actual estado de cosas respecto de los partidos políticos en Chile, se califican positivamente la estabilidad y la improbabilidad que surjan facciones y partidos meramente oportunistas y coyunturales. Negativamente, se califican las fuertes

barreras de entrada, el virtual congelamiento del sistema y la creciente distancia de los partidos con la ciudadanía.

Respecto del debate sobre la forma de gobierno, algunos opinan que es necesario reemplazar o flexibilizar el presidencialismo y buscar formas de gobierno que permitan mejores válvulas de escape a los potenciales bloqueos que se pudieran provocar en la relación Ejecutivo-Legislativo. Otros, en cambio, señalan que el régimen presidencial ha funcionado relativamente bien en Chile y que la institucionalidad chilena genera lógicas de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que han llevado a que exista, en general, una buena cooperación entre los poderes del Estado. Cualquiera sea la posición al respecto, es evidente que la coexistencia de una forma de gobierno presidencial con un sistema multipartidista plantea importantes desafíos respecto de los incentivos tendientes a la conformación de alianzas estables y mayoritarias de gobierno. La existencia de sólidas coaliciones políticas, tanto en el Gobierno como en la oposición, es la forma adecuada de encarar, equilibrar y hacer posible la existencia de un presidencialismo en condiciones de multipartidismo. En este proceso debe evitarse la excesiva fragmentación partidaria, como la que existió en Chile en tiempos pasados, y como la que existe hoy en muchos países de América Latina.

Otro punto que compete al sistema de partidos chileno son los bajos niveles de participación y representación, aunque se debe tener en cuenta que estos problemas también forman parte de la experiencia de los países desarrollados. Es por esto que algunos piensan que la estabilidad del sistema político y las nuevas formas de participación social pueden ser elementos determinantes en la aparición de dichos problemas. Es importante advertir que, en Chile, como en otros países, existen estudios que correlacionan la baja participación de las nuevas generaciones con los sectores más pobres, hecho que es importante advertir para generar acciones de inclusión hacia el sistema político.

ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

¿Cuál es el espacio que se les debe dejar a los partidos dentro de la ley? En este panel se discutieron los marcos regulatorios que existen en Chile y la experiencia comparada de América Latina. En general, el debate se centró en la pregunta sobre el límite de la regulación y

hasta dónde se puede regular, sin que esto coarte la autonomía de los partidos políticos en el libre ejercicio del derecho de asociación.

A pesar de que el marco general definido por ley es respetado por los partidos, existen voces que sugieren revisar la regulación para obligar a los partidos a entregar mayores instancias de participación a sus afiliados y para que los partidos dispongan de herramientas de transparencia en la gestión y administración de los mismos y de sus fuentes de financiamiento. Otros se oponen a que el Estado, actuando vía instituciones y regulaciones, subsidie a partidos incapaces de darse un ordenamiento interno que respete los derechos de sus propios militantes.

Por otra parte, algunos sugieren sancionar la falsedad en las rendiciones de cuentas y el excederse en los límites de gasto electoral, así como la necesidad de tecnificar la entrega de información financiera de los partidos. Otros señalan que la sola existencia de una nueva legislación no aseguraría el cambio en las conductas de los partidos políticos, ni el mejoramiento automático de las malas prácticas, aunque es necesario que se actualicen y perfeccionen las reglas del juego político. La pregunta es si serán efectivos los cambios promovidos por ley o sólo contribuirían a una mayor burocratización del sistema sin cumplir el objetivo deseado.

Respecto de las multas que tienen que ver con el incumplimiento del límite de gasto electoral, algunos señalaron que éstas no generarían ningún efecto debido a que la mayoría de los partidos ya las tienen contempladas dentro de los costos de la candidatura. De esta forma, se sugiere que los marcos regulatorios enfatizen con mucha mayor fuerza las acciones de transparencia y que estas acciones estén sustentadas en órganos de control efectivos.

RELACIÓN ENTRE PARTIDOS, GOBIERNO Y CONGRESO

La fuerte relación que se desarrolla entre el Gobierno y el Poder Legislativo en materia de decisiones públicas, hace que la incidencia de las organizaciones partidarias sea cada vez menor. Entre otras cosas ello es así porque, contrariamente a lo que suele pensarse y decirse, el Congreso tiene más poder del que los propios legisladores creen tener. Así, por ejemplo, para aprobar una ley, el Gobierno necesita de la disciplina de sus bancadas o, eventualmente, del apoyo en la oposición. Todo esto provoca negociaciones directas con los parlamentarios, hecho que debilita el poder e incidencia de los partidos.

Un diagnóstico que se planteó en el seminario fue que, en general, no es necesario que el Gobierno acuda a los partidos políticos para implementar las iniciativas legales, pues está la posibilidad de negociar directamente con los mismos parlamentarios. De igual forma, se sostiene que el acrecentamiento de las carreras personales puede estar minando la disciplina partidaria al interior del Congreso. Éste no es un argumento dirigido necesariamente a fortalecer o promover las órdenes de partidos, pero sí es necesario equilibrar de manera adecuada la función de representación de los parlamentarios, con la necesaria disciplina que debe existir al interior de los partidos.

Adicionalmente, se necesita un cambio en el comportamiento interno de los partidos en pos de una mayor competencia, hacia fuera y hacia adentro. En términos más generales, se sugiere buscar mecanismos que promuevan cierto grado de renovación de los cargos de representación popular, cuidando que esta renovación no provoque cambios que hagan perder la efectividad de la función parlamentaria.

También se consigna que una de las fortalezas de nuestro sistema son las instituciones que velan por la estabilidad político-institucional, más allá de las ocasionales mayorías parlamentarias o electorales. Tal es el caso, por ejemplo, del Tribunal Constitucional, como órgano autónomo constitucional, o de la existencia de mayorías o quórum especiales, en relación a aquellas materias de mayor importancia. Entre otras cosas, estos mecanismos se constituyen en un verdadero freno para la irrupción de populismos de diverso signo, los que, en general, emergen en condiciones de vacío o debilidad institucional.

REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En América Latina, en general, se advierte una crisis de representación política, la que afecta a instituciones como los partidos y los parlamentos. En las últimas trece elecciones presidenciales realizadas desde fines de 2005, se advierte una no despreciable participación electoral, pero acompañada de fuertes problemas de representación política. Muchas veces el fenómeno populista o neopopulista es típicamente representativo de la necesidad, por un lado, de dar un cauce de participación a diversos sectores sociales y, por otro, de hacerse cargo de estas insuficiencias —o derechamente de la crisis— de la representación política.

La representatividad de los partidos políticos adquiere una complejidad mayor de la que generalmente suele aceptarse o reconocerse.

En una sociedad plural, los partidos se ven enfrentados a cuestiones tales como las diferencias territoriales, de género, indígenas, entre otras, que inciden directa o indirectamente en el tema de la representación. En un momento de profundos cambios, con participación no electoral de múltiples actores y grupos, cabe preguntarse si es misión de los partidos políticos hacerse cargo de estos actores y de los intereses que representan, como única perspectiva, o si, más bien, los partidos deben atender a temas de interés general, especialmente en cuanto inciden en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas.

En relación con los temas de género, algunos son partidarios de privilegiar incentivos institucionales distintos de las restricciones o imposiciones que son propias, por ejemplo, de una ley de cuotas. Otros, en cambio, piensan que las cuotas legales son una herramienta eficaz para incentivar la participación de la mujer en la actividad política. En relación con este debate, se sugirió observar la experiencia de los países nórdicos, donde no existen cuotas obligatorias, sino que cuotas autoimpuestas por los mismos partidos. En Chile, por ejemplo, hay tres partidos con cuotas voluntarias que no las cumplen, lo que lleva a algunos a sugerir la creación de mecanismos o fórmulas que sí tengan efecto práctico. Una política de cuotas es inservible si no existe la voluntad de los partidos de efectivamente presentar más mujeres candidatas para las elecciones. Finalmente, otra visión sobre el tema busca privilegiar cambios socioeconómicos más que políticos, en el contexto de los cuales resulta fundamental, por ejemplo, favorecer la incorporación de la mujer al mundo laboral, de lo que devendría una mayor proporción femenina en diversas materias —incluyendo la vida política del país— sin necesidad de medidas forzosas.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Respecto del financiamiento, algunos recomiendan que la discusión se concentre en el modo de orientar la conducta de los partidos políticos, para que éstos hagan más transparente su propia rendición de cuentas. Por ejemplo, aunque lo que se busca con el financiamiento público es que los partidos no estén influenciados por los grandes grupos empresariales, esta fórmula —lejos de convertirse en un sustituto— puede fácilmente convertirse en un complemento para extraer recursos a una ciudadanía que se siente más gravada que representada.

Acercas de las donaciones a los partidos, algunos señalan que el impedimento tajante a que las realicen las personas jurídicas no es recomendable desde un punto de vista práctico, ni desde un punto de vista de los principios. Desde un punto de vista práctico, porque es muy improbable que las personas jurídicas se vayan a abstener de seguir haciendo aportes a la política. Lo más probable, entonces, es que la prohibición de estas donaciones sólo genere informalidad que es, precisamente, lo que se quiere evitar. Desde el punto de vista de los principios, porque la prohibición pondría en entredicho libertades fundamentales, como la de expresión y la de asociación.

Un intenso debate se generó en torno a las donaciones de las sociedades de capital (sociedades anónimas). Su prohibición podría generar incentivos para que los directores las realicen sin que la junta de accionistas y la autoridad tributaria tengan la posibilidad siquiera de enterarse que la sociedad va a donar a la política. Para evitar este riesgo, algunos sugieren que la legislación exija, de alguna forma, el pronunciamiento previo y explícito de la junta de accionistas sobre la posibilidad de que la sociedad done a la política. Esto implica precisar el sentido del artículo 10 de la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, cuyo texto es un tanto ambiguo a este respecto. Para otros, una medida de este tipo sería inconveniente —especialmente en el caso de las sociedades anónimas abiertas— por cuanto convertiría las juntas de accionistas en tribunas de debate político, muy lejos de las funciones normales de estas juntas. Incluso, a fin de evitar los conflictos internos, una exigencia de esta naturaleza podría favorecer una menor transparencia del directorio frente a los propios accionistas y, por consiguiente, frente a las autoridades fiscalizadoras.

Otro punto debatido es el referido al eventual subsidio para financiar el gasto corriente de los partidos, punto sobre el cual existen posiciones divergentes en el Consorcio. El tema es analizado en una perspectiva comparada, revisando la experiencia de diversos países latinoamericanos.

SISTEMA DE SELECCIÓN DE AUTORIDADES Y CANDIDATOS A CARGOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

La discusión giró en torno a cuáles son los incentivos y criterios de los partidos para escoger entre mecanismos de selección de autoridades y de candidatos a cargos de representación popular, con mayor

o menor inclusión de la ciudadanía. Para la selección de candidatos, se constata que los partidos políticos han utilizado métodos poco inclusivos, condicionados por las lógicas de negociación preelectoral entre partidos, subpactos y coaliciones. Si han existido experimentaciones de apertura a través de primarias abiertas, éstas han sido muy bajas en intensidad y, en general, limitadas a los candidatos presidenciales.

Se señala que los mecanismos existentes son perversos a la hora de generar mayor apertura en el proceso de selección de candidatos. Al existir fallas a este nivel, algunos proponen buscar mecanismos compensatorios a nivel de representación (jóvenes, mujeres) y a nivel de competencia (candidatos desafiantes, partidos nuevos). Otros, en cambio, sugieren el camino de las primarias para favorecer la apertura del sistema hacia una mayor competencia y legitimación de los candidatos.

También se constata la utilidad de las primarias sobre la eficacia del voto. La experiencia latinoamericana demuestra que estos mecanismos entregan dividendos en términos electorales. Así, por ejemplo, existen datos sobre una correlación entre el nivel de confianza en el sistema partidario y la aplicación de primaria abiertas. Un ejemplo es Uruguay, donde las primarias han sido obligatorias desde la década de 1990 y el nivel de confianza en el sistema de partidos es el más alto de América Latina. En definitiva, se plantea que la primaria ayuda más que perjudica a los partidos políticos.

En cuanto a la reelección de los parlamentarios, se sugiere que, más que limitar por ley la repostulación, se profundice desde la perspectiva de la transparencia y competencia en el proceso de selección de candidatos, en especial porque existen cupos parlamentarios que parecieran ser de propiedad de ciertos partidos o de los propios parlamentarios, lo que desvirtúa la voluntad soberana.

Con todo, la discusión planteada en el seminario es una excelente herramienta para quienes siguen el debate político y académico sobre los partidos en Chile. Esperamos que este trabajo ayude a la formulación de nuevas propuestas y, con ello, el perfeccionamiento de nuestra democracia.