

REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

ARTURO FONTAINE CEP

CRISTIÁN LARROULET LIBERTAD Y DESARROLLO

JORGE NAVARRETE PROYECTAMÉRICA

IGNACIO WALKER CIEPLAN

EDITORES

Arturo Fontaine • Cristián Larroulet
Jorge Navarrete • Ignacio Walker

EDITORES

REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE



PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
CEP • LIBERTAD Y DESARROLLO • PROYECTAMÉRICA • CIEPLAN

Este libro ha sido financiado por el Fondo
de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF)



REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

PRIMER EDICIÓN: junio 2008

ISBN: 978-956-7469-07-9

© Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica,
Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación
de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)

© Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dag Hammarskjöld 3241
(CP 7630412) Vitacura • Teléfono (56-2) 6541000
Santiago de Chile

EDICIÓN Y DISEÑO
Tipografía • www.tipografica.cl

Impreso en Chile

Queda permitida la reproducción citando la fuente

CONTENIDO

- 9 *Prólogo*, por Enrique Ganuza
- 11 *Introducción*. Lecciones del Seminario Internacional sobre
Reforma a los Partidos Políticos en Chile

1.

SISTEMA CHILENO DE PARTIDOS

- 21 Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad
democrática en América Latina
ARTURO VALENZUELA
- 41 Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile
DAVID ALTMAN
- 75 Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica
y mutaciones recientes
JUAN PABLO LUNA

2.

ESTATUTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

- 127 Estatuto jurídico de los partidos políticos en Chile.
Veinte años de la Ley Orgánica Constitucional de los
Partidos Políticos
TEODORO RIBERA NEUMANN
- 159 Regulación jurídica de los partidos políticos en América
Latina. Lectura regional comparada
DANIEL ZOVATTO

3.

RELACIÓN ENTRE PARTIDOS, GOBIERNO Y CONGRESO

- 191 Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento
en el sistema presidencial chileno
EDGARDO BOENINGER
- 221 Partidos, Gobierno y Congreso: Chile y Perú, 1965-2005
JOSÉ LUIS SARDÓN

4.

REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 235 Representatividad de los partidos políticos
PATRICIO ZAPATA LARRAÍN
- 245 Apunte sobre la crisis de representatividad partidaria
ENRIQUE CORREA RÍOS
- 251 Cuotas, sistema electoral y prácticas partidarias. Claves para
los avances y barreras a la participación política de la mujer
en la región Andina
ALICIA DEL ÁGUILA Y BEATRIZ LLANOS
- 273 La crisis de la representatividad en los países andinos
y el «viraje a la izquierda»: ¿hacia una renovación
de la representación política?
MARTÍN TANAKA

5.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- 297 Financiamiento público de partidos políticos:
propuesta para Chile
SALVADOR VALDÉS PRIETO

- 339 Financiamiento de partidos políticos:
control y rendición de cuentas
PATRICIO ZAPATA LARRAÍN
- 345 Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos
en México
JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
- 377 Financiamiento de partidos políticos:
rendición de cuentas y control
DELIA M. FERREIRA RUBIO

6.

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

- 395 Mecanismos de selección de candidatos para el poder
legislativo: un examen a las lógicas de mayor o menor
inclusión
SERGIO TORO MAUREIRA Y DANIELA GARCÍA GRANDÓN
- 413 Democracia interna y selección de autoridades
GONZALO MÜLLER
- 429 El bono de las primarias en América Latina
JOHN M. CAREY

PRÓLOGO



ENRIQUE GANUZA

COORDINADOR RESIDENTE EN CHILE
DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

En el último tiempo, Chile se ha visto enfrentado a una renovada discusión sobre la búsqueda de fórmulas democráticas que sean más representativas y aglutinadoras de los distintos actores de la sociedad.

Con una democracia cada vez más madura, los nuevos desafíos se han referido a la generación de acuerdos y consensos que permitan perfeccionar, modernizar o reformar una estructura electoral que aún presenta desafíos importantes, así como revisar el ordenamiento legal y el sistema de incentivos para aquellos actores políticos que cumplen el rol fundamental en la representación de intereses: los partidos políticos.

Si efectuáramos algún tipo de clasificación de este debate, resultaría fácil observar tres tópicos de suma trascendencia. Aunque cada uno tiene su propia especificidad, temas como el régimen electoral, el sistema de partidos y el sistema electoral son, sin duda, elementos centrales de la construcción de las reglas del juego democrático chileno.

El libro que a continuación presentamos es el segundo de tres volúmenes que abarcarán cada uno de los tópicos antes señalados. Para ello, se han reunido cuatro de los principales centros de estudios del país (CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica) en un Consorcio que realiza investigaciones, seminarios y grupos de discusión en torno a la elaboración de propuestas y diagnósticos que se puedan transformar en un instrumento útil para las futuras decisiones políticas.

Los trabajos incluidos en este volumen fueron preparados por connotados académicos nacionales e internacionales y presentados en el Seminario Internacional sobre Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Se trata de un conjunto de reflexiones y propuestas en una

perspectiva de perfeccionamiento de la democracia. Entre los asuntos tratados por los autores se encuentran: el rol y la representatividad de los partidos en la sociedad actual, el marco normativo que regula el funcionamiento de los partidos y las necesidades de reforma, la relación entre partidos, gobierno y Congreso, el financiamiento, los mecanismos de selección de autoridades y candidatos/as, y la equidad de género al interior de los partidos.

Así, la intención de este segundo libro es reflotar cuestiones que, con mayor o menor resonancia, han sido discutidas en el Congreso Nacional y en diversos ámbitos de la vida del país. Es una muestra de consensos y disensos entre los distintos centros de estudios respecto de temas de relevancia nacional. Estamos en presencia de un libro que no se puede perder de vista para las futuras decisiones sobre los partidos políticos en Chile.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) han apoyado generosamente los trabajos en el marco del proyecto «Iniciativa chilena para la modernización del sistema electoral».

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 pudiese 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.

Acerca 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.



SISTEMA CHILENO DE PARTIDOS

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA



ARTURO VALENZUELA
GEORGETOWN UNIVERSITY

Sólo hace algunos años que Samuel Huntington celebraba lo que denominó la tercera ola democrática, ola que comienza en América Latina a principios de los ochenta y se consolida con la derrota de Pinochet en Chile en 1988 y la inusitada elección de un presidente por voto popular en una elección libre en Haití en 1990 (Huntington, 1993). Pero el propio Aristide fue derrocado al año siguiente y, en el periodo, un total 16 jefes de Estado elegidos por votación popular no pudieron terminar sus mandatos constitucionales.

Por ello es fundamental reflexionar sobre las estrategias más viables para la inauguración y consolidación de instituciones democráticas duraderas. El desafío no es sólo implementar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles para la población, garantías de expresión y de reunión, sistema judicial independiente y el imperio de la ley; también se requieren instituciones políticas que puedan funcionar, canalizando las divisiones naturales de cualquier sociedad en forma pacífica y produciendo políticas públicas que respondan a las necesidades de la nación. La democracia es un sistema para regular el conflicto político, en forma ordenada y pacífica, según reglas claras y acordes a la voluntad ciudadana. En mi trabajo quiero primero recordar cuáles son los elementos principales de la democracia, cómo definimos la democracia. Posteriormente desarrollaré un breve resumen de los desafíos de la democracia contemporánea, poniendo énfasis sobre el importantísimo tema de la crisis de los partidos políticos.

Definimos democracia como aquel sistema que incorpora tres dimensiones. La primera surge de la definición de Schumpeter por la cual el «método democrático es aquel conjunto de arreglos institu-

cionales para llegar a decisiones políticas donde individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (Schumpeter, 1942: 269). Es lo que Robert Dahl ha subrayado como la dimensión de competencia política. En una democracia, el gobierno está constituido por líderes que compiten con éxito por el voto popular en elecciones periódicas. La esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder público y reemplazarlos en los principales puestos de autoridad. Este derecho se basa en la existencia de elecciones libres y transparentes que en forma regular sean capaces de traducir las preferencias ciudadanas en opciones de liderazgo gubernamental (Dahl, 1971).

En la práctica, este proceso de competencia electoral requiere la formación de organizaciones que promuevan programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad y articularlas en las esferas del poder público. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina; que permita articular los intereses sociales y traducirlos en el nivel de toma de decisiones que conlleva la formulación de las reglas fundamentales de la sociedad, reglas respaldadas por el legítimo uso de la fuerza en la concepción weberiana del Estado. La existencia de partidos y otros movimientos democráticos requieren de libertad de expresión, de asociación y el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y las minorías.

La segunda dimensión de la democracia, como también lo destaca Dahl, es la participación. Por definición las democracias se basan en el concepto de la soberanía popular. Al ir evolucionando este concepto, también ha evolucionado la noción de ciudadanía, hasta incluir a la totalidad de la población adulta con derecho a voto. Pero la participación no debiera pensarse sólo en términos electorales, por muy fundamentales que sean las elecciones para la democracia representativa. La democracia no es sólo un sistema de competencia entre actores que buscan el apoyo popular. La democracia requiere la participación de la ciudadanía en una amplia gama de responsabilidades cívicas que directa, o indirectamente, potencian la civilidad en un régimen democrático.

La tercera dimensión, que no explicita Dahl, es la del constitucionalismo, o respeto al orden constitucional basado en documentos y prácticas que contravienen el sentido estricto de gobierno de

mayorías. La soberanía popular, base fundamental de la democracia, no significa la soberanía de las mayorías. Es en este sentido que todas las democracias contemporáneas deben entenderse como democracias constitucionales. Una democracia constitucional, al garantizar el derecho de la oposición a desafiar a los que detentan el poder apelando al apoyo ciudadano, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales. También restringe la hegemonía de las mayorías electorales y sus representantes, con el propósito de defender los derechos y preferencias del individuo y de las minorías, opciones de mayorías futuras, y las reglas y procedimientos fundamentales de las democracias como tales. Estas instituciones varían mucho y van desde las prohibiciones a la reelección presidencial hasta la protección de los órganos judiciales, electorales y de seguridad de lo que podría ser la tiranía de una mayoría pasajera. De allí también la práctica de usar mayorías calificadas en los parlamentos para cambios fundamentales en la Constitución o las leyes básicas. En la práctica, las democracias varían considerablemente en cuanto al grado de protección constitucional que tienen las minorías y las instituciones y también en cuanto a las reglas del juego democrático.¹

Es obvio que la consolidación de la democracia es un proceso complejo y difícil. Todas las democracias, en mayor o menor grado, están sufriendo hoy dificultades de consolidación o de regeneración de las instituciones democráticas. Los cambios vertiginosos que están ocurriendo a nivel global, incluyendo cambios estructurales en la economía, profundos avances tecnológicos, transformaciones en la sociedad y la cultura, han contribuido a un clima de crisis y de desaliento con el Estado y las instituciones de gobierno. No sólo en América Latina sino que en todo el mundo, tanto a nivel de participación y de representación como a nivel de toma de decisiones, hay una crisis de legitimidad democrática.

La crisis de la representación se relaciona al complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana en el seno de la toma de decisiones de la sociedad. O sea, cómo ejerce el pueblo su soberanía. En todo el mundo se está trabajando por fortalecer los sistemas electorales para convertirlos en mecanismos más claros de transmisión de la voluntad ciudadana, permitiendo así una representación clara de la pluralidad de opiniones e intereses de la sociedad.

1. Véase, para este importantísimo tema, el volumen editado por Elster y Slagstad (1988).

Pero la estabilidad de un sistema democrático no se basa exclusivamente en las reglas constitucionales y electorales, en el marco formal de la institucionalidad. La democracia depende de la estructuración de organizaciones en la sociedad civil que canalicen las voluntades individuales y estructuren alternativas de poder y que formalicen las preferencias ciudadanas. Aunque no son las únicas, partidos políticos coherentes y articulados, y un sistema de partidos políticos estables, son condiciones fundamentales para la consolidación y mantenimiento de un sistema democrático exitoso. Incluso en las democracias consolidadas, los partidos políticos han perdido vigencia. Partidos de movilización basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo, tienen ahora menos relevancia en contextos de mayor movilidad social, anomia y globalización de los medios de comunicación.

Es un dato histórico curioso que los fundadores de los sistemas democráticos no percibieran la importancia de los partidos políticos para la democracia. En Estados Unidos, como lo revela el importante texto del *Federalista* núm. 10, los constituyentes de Filadelfia tenían un prejuicio muy grande en contra de ellos, considerándolos como facciones mezquinas e interesadas que atentarían contra de los intereses superiores de la sociedad y la nación (Fairfield, 1961: 16-23). Pero al cabo de poco tiempo, la estructuración natural de partidos políticos como instituciones para encauzar preferencias ciudadanas y estructurar la competencia política, llevó a que el mismo James Madison cambiara de opinión y declarara que los partidos son la «fuente natural de la libertad» sin los cuales la democracia no podría subsistir.

Los partidos juegan un papel fundamental en dos niveles del sistema de representación: el nivel del electorado y el nivel institucional. A nivel del electorado, los partidos políticos son aquellas organizaciones que presentan candidaturas alternativas para ocupar cargos públicos (es la definición mínima de los partidos). Al entregar opciones distintas para detentar el poder, los partidos políticos fueron evolucionando hasta constituirse en organizaciones capaces de representar y canalizar las distintas expresiones de la voluntad ciudadana, articulando intereses y agregándolos hasta conformar propuestas alternativas de poder.

Los partidos no sólo representan las aspiraciones ciudadanas y reflejan las escisiones sociales, sino que también estructuran la agenda política y dan forma a la fisonomía política de un país. Son los partidos los que entregan a los ciudadanos los elementos simbólicos,

ideológicos y orgánicos que les permiten optar por unas candidaturas sobre otras, dándole estructura y coherencia a las ofertas electorales, que de otra manera podrían reducirse a una verdadera Torre de Babel de voces contradictorias.

Por otra parte, son los partidos los que sirven de canal natural no sólo para representar las aspiraciones programáticas del ciudadano, sino también para vincularlo con las esferas del poder, permitiéndole obtener prebendas y beneficios muy concretos de estructuras clientelísticas partidarias, que se articulan en mayor o menor medida dependiendo del nivel de desarrollo de una sociedad y la naturaleza del Estado.

Los partidos políticos son fundamentales para la democracia no sólo por su estructuración de las opciones electorales, sino también por su papel clave en la organización y estructuración del proceso de toma de decisiones en las esferas institucionales de la democracia como son los parlamentos y el ejecutivo. Son las representaciones partidarias en las instituciones del Estado las que permiten o dificultan la estructuración de consensos o coaliciones necesarias para la formulación e implementación de las leyes que guían a la sociedad y fundamentan el estado de derecho.

Es así que como, a diferencia de las expectativas de los constituyentes norteamericanos, hay un consenso en la ciencia política de ese país que el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso del sistema presidencial en Estados Unidos, el sistema de separación de poderes, ha sido el papel de puente que han jugado los partidos al estructurar la gobernabilidad entre el Presidente y el Parlamento. Una de las eminencias de la ciencia política norteamericana, V. O. Key, destacó: «Para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extraconstitucionales, el que cumple ese fin». James Sundquist agrega: «El partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas» (Sundquist, 1988).²

Si los partidos han jugado un papel fundamental en el desempeño del sistema presidencial en Estados Unidos, han sido igual o más importantes en sistemas parlamentarios donde los partidos han sido los elementos indispensables para estructurar gobiernos de mayoría o gobiernos que ejercen el poder con la tolerancia de la mayoría, sea

2. Véase también Sundquist, 1986.

de un partido o una coalición de partidos. Es así que tanto a nivel electoral y ciudadano como a nivel de las instituciones políticas de la democracia los partidos juegan un papel fundamental.

Sin embargo, como señalaba anteriormente, en esta época de re-consolidación o construcción democrática, estamos en presencia de una verdadera crisis de los partidos políticos, crisis que afecta a todos los países, aunque su alcance es mayor en democracias incipientes o poco consolidadas. Siguiendo el trabajo de Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995) podemos identificar cuatro dimensiones altamente interrelacionadas que caracterizan a los sistemas de partidos bien institucionalizados:

La primera es la *estabilidad de los patrones de competencia inter-partidaria*. En un sistema institucionalizado existe una estabilidad y continuidad en el grado de apoyo a las ofertas partidarias ampliamente reconocidas a través del tiempo. Puede variar el apoyo de uno o más partidos, pero esa variación es paulatina, entregándole continuidad al sistema.

Mainwaring y Scully (1995), formulando un índice de volatilidad electoral, muestran que esta volatilidad es menor en las democracias de países industrializados, medianamente superior en tres casos de países en el sur de Europa y en democracias antiguas en América Latina como son Chile, Uruguay y Costa Rica. Por contraste, en los países de la ex Unión Soviética y en democracias incipientes en América Latina el índice de volatilidad es muy superior. Cuando perdura el apoyo relativo a las opciones partidarias a través del tiempo, hay mayor continuidad en la formulación de políticas públicas y mayor estabilidad en el patrón de interrelación entre partidos políticos en el parlamento y gobierno.

La segunda dimensión, aunque analíticamente distinta, en cierta medida explica la primera. Me refiero al *grado de enraizamiento de los partidos en la sociedad*. En un sistema de partidos institucionalizado, los partidos políticos tienen profundos referentes en la sociedad, a menudo transfiriéndose las identificaciones partidarias de una generación a la siguiente. Esta identificación contribuye a una continuidad en el comportamiento electoral de los ciudadanos, que votan más bien por el partido que por el candidato, y apoyan las mismas opciones electorales al nivel local, parlamentario y presidencial.

En América Latina el grado de identificación partidaria es bastante más bajo que en las democracias europeas y se perciben tendencias de disminución de aquella identificación, incluso en países con una larga trayectoria político partidista como Uruguay y Chile en el

Cono Sur o Venezuela y Colombia en la región Andina. El sistema de partidos políticos brasileño es particularmente notorio por la falta de correlación entre la intención de voto y la preferencia por los partidos. Existe un alto grado de votación por los candidatos sin considerar su afiliación partidaria. El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar.

La tercera dimensión es el *nivel de legitimidad*. En un sistema institucionalizado de partidos políticos, estos gozan de un alto nivel de legitimidad como instituciones fundamentales para el desempeño de la democracia. Sin embargo, en todo el mundo se percibe hoy un cuestionamiento de los partidos y de los políticos, pero en las democracias más débiles, un porcentaje considerable de la población cuestiona o rechaza la legitimidad de los partidos e incluso del sistema electoral, poniendo en cuestión el apoyo al régimen democrático como tal.

En muchos casos el deterioro de la legitimidad de los partidos está relacionado con la falta de un vínculo real entre los votantes y sus representantes elegidos, en la mayor parte de los casos en listas proporcionales en distritos grandes. Las candidaturas independientes basadas en una crítica a la política tradicional y partidista ineficiente, contribuyen a erosionar aún más la imagen de los partidos y sus representantes. Como lo ha mostrado Graciela Romer y Asociados al realizar un estudio basado en *focus groups* en México, El Salvador, Colombia, Perú, Chile y Argentina, estas candidaturas independientes han podido prosperar gracias a una percepción generalizada de que los partidos políticos y los políticos en general son corruptos, que buscan beneficiarse en forma directa y pecuniaria de la gestión pública.

Las candidaturas independientes o apartidistas también han ganado terreno al reflejar una percepción generalizada de la ineficiencia de la gestión de gobierno, producto de no sólo de la debilidad del Estado sino también de los conflictos y disputas entre partidos y dirigentes que no pueden concordar sobre las políticas fundamentales a seguir en beneficio de la nación.

La deslegitimización de los partidos ocurre más frecuentemente en países donde no ha habido una tradición de partidos altamente enraizados en la sociedad, como en Brasil, Ecuador y los países centroamericanos. Pero también ha ocurrido en sistemas de partidos

fuertes, notablemente en Venezuela y Colombia, donde candidaturas independientes se han alzado como alternativas a estructuras políticas desprestigiadas, por lo menos al nivel de las opciones presidenciales. A menudo los políticos «independientes» suelen ser políticos tradicionalmente ligados a los partidos, que al buscar ventaja electoral se han sumado a la crítica de los partidos, contribuyendo así al proceso de deslegitimización de lo político.

Al identificar el surgimiento de opciones partidistas nuevas como prueba de la crisis generalizada de los partidos, se puede correr el riesgo de interpretar como debilidad un elemento que puede ser evidencia del fortalecimiento o de la regeneración de las opciones partidarias. El surgimiento, en un periodo de regularidad democrática sin precedentes en la región, de entidades partidarias nuevas puede ayudar a fortalecer la democracia al entregar opciones alternativas a ciudadanos distanciados de los liderazgos y partidos tradicionales.

Esto puede ser cierto especialmente en situaciones donde las opciones nuevas tienen cierta coherencia política, organizativa e ideológica, como es el caso del PRD en México. Lo que puede considerarse negativo es la aparición de opciones efímeras y pasajeras en un contexto del desmoronamiento generalizado de los partidos. No hay que confundir una crisis de los partidos con un reacomodamiento del sistema de partidos.

Sobre este tema se pueden identificar a *grosso modo* dos escuelas. Por un lado están los especialistas que argumentan que tanto en las democracias de los países industrializados, como en muchas democracias menos consolidadas, el exceso de participación ha contribuido a corroer las instituciones tradicionales de autoridad. Según ellos, la crisis de gobernabilidad es producto de una crisis de autoridad. Esto no quiere decir que privilegien un sistema político autoritario. Pero su concepción de democracia se limita a una democracia formal donde la autoridad es generada por el proceso electoral con una cierta autonomía de los partidos políticos. Presumen que las organizaciones sociales requieren una cierta desigualdad de autoridad.

Por otro lado están los que apoyan lo que se ha venido a llamar la democracia deliberativa o participativa, una profundización de la democracia que privilegia la primacía de la sociedad civil. Esta concepción, mucho más igualitaria, desafía la noción de autoridad tradicional y rechaza la concepción elitista de la sociedad (tanto de clase como de conocimiento), pero corre el riesgo de colocar a la sociedad civil en una posición casi antagónica con el Estado. Una visión participativa de la sociedad ignora lo complejo y especializado que

pueden ser los temas públicos, e ignora también el deseo de muchos ciudadanos de no querer involucrarse demasiado en la esfera política. Además tiende a ignorar que el Estado democrático no es el antagonista de la sociedad civil, sino que es un reflejo de la diversidad de la sociedad. Por último, como lo destaca William Kornhauser en su libro clásico sobre el nazismo y el fascismo, la participación ciudadana sin intermediación puede prestarse justamente a una concepción autoritaria o totalitaria de la sociedad, creando una relación directa entre un caudillo o un líder que se cree representativo de la sociedad y que busca desarticular instituciones intermedias para maximizar su propio poder (Kornhauser, 1959).

La crisis del Estado democrático no es producto ni de una falta de autoridad o de una autoridad excesiva. Es más bien producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política y las instituciones estatales. La autoridad es necesaria, pero tiene que ser transparente y responsable. En democracia la autoridad no puede esconderse detrás de la tradición o el poder. Tiene, al final de cuentas, que justificar sus decisiones y convencer a la población que merece su apoyo y confianza.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación, que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y participar directamente en aquellas esferas del quehacer público donde puedan participar. No se trata de una democracia directa donde los ciudadanos toman las decisiones del Estado, algo utópico y, como ya se ha señalado, peligroso en sociedades complejas. Se trata de la importancia de establecer mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia.

Más allá de las elecciones, los mecanismos más importantes para asegurar la responsabilidad son otros, como las comisiones ciudadanas en entidades públicas, las reuniones abiertas a la prensa y la ciudadanía, el acceso a documentación de organismos estatales, el acceso a la información financiera de los servidores públicos, la creación de defensores del pueblo o *ombudsman*, las interpelaciones parlamentarias, la mayor autonomía local en temas como la educación, la policía, etcétera, todos instrumentos que permiten mayor participación ciudadana, no para gobernar en forma directa, sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad.

Cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones en forma transparente generan confianza, confianza democrática. La autoridad

democrática puede existir cuando existen posibilidades de pedir rendición de cuentas. Es esa posibilidad la que le permite a la ciudadanía entregarle una cierta autonomía a la autoridad, autonomía basada en la noción de que siempre hay una posibilidad de fiscalización. Es esta confianza democrática la que contribuye a la legitimidad del régimen democrático. Lo que es fundamental subrayar, sin embargo, es que estos mecanismos tendientes a incentivar una mayor transparencia y mayor participación ciudadana, no pueden ni deben sustituir a los partidos políticos como los mecanismos básicos para el funcionamiento de la democracia.

La última dimensión es la de la *organización partidaria*. En sistemas de partidos fuertes, las organizaciones partidarias tienen considerables recursos financieros y orgánicos y tienden, en una dimensión no adelantada por Mainwaring y Scully (1995), a gozar de una cierta claridad programática o ideológica que le entrega al partido coherencia y capacidad de acción, generando al mismo tiempo una mística y compromiso político por parte de militantes y simpatizantes.

En sistemas débiles, los partidos tienen pocos recursos orgánicos y sobreviven en función de sus dirigentes. Esto tiende a contribuir a una excesiva personalización de la política, que puede resultar en acuerdos y desencuentros, a nivel gubernamental, en función de cálculos meramente personales y no institucionales u orgánicos, resultando a su vez en una mayor falta de previsibilidad en la política.

Es importante destacar que aun partidos políticos fuertemente organizados y con larga trayectoria política se han visto notablemente reducidos. Se puede observar que en aquellos casos donde sistemas de partidos políticos fuertes han procurado usar sus ventajas para construir mecanismos de exclusión de otras fuerzas políticas para beneficiar a sus propias clientelas, los partidos han sido castigados por fuerzas sociales que se han sentido excluidas.

Es el caso de los sistemas de partidos políticos de Venezuela y Colombia que, al configurar acuerdos nacionales para beneficiar a sus partidarios y clientelas dejando a un lado a otros sectores sociales, se petrificaron en el poder, alentando fuerzas extrapartidistas independientes o incluso movimientos armados que contribuyeron al notable deterioro de los partidos y a una crisis de gobernabilidad. Aunque la situación contemporánea de Chile dista mucho de las dos descritas, no cabe duda que uno de los sistemas de partidos más fuertes del continente, y que contribuye en forma notoria al reestablecimiento de la democracia en el país, se encuentra hoy en crisis.

Este deterioro, sin embargo, no es sólo función de una política excluyente o elitista, sino también de un cambio sustancial en la naturaleza del Estado latinoamericano. Al privilegiar los aspectos clientelísticos de sus estrategias partidarias, estos partidos prosperaron cuando el Estado estaba en condiciones de entregar beneficios directos, como empleador de primera instancia y fuente de subsidios.

El agotamiento del Estado de bienestar y especialmente del Estado generador de empleos tanto en los sectores fiscales propiamente tales, como en vastas empresas estatales, ha contribuido a quitarle a los partidos razón de ser. Paradójicamente, la crítica a los partidos venezolanos como entes corruptos que beneficiaban a sólo algunos surge con mayor fuerza cuando efectivamente los partidos ya no pueden satisfacer una demanda generalizada de subsidios y apoyos estatales.

La crisis de los partidos, especialmente en países con sistemas relativamente enraizados, sólo se puede entender en forma cabal al examinar los cambios profundos en la naturaleza misma del Estado. Se puede afirmar que en aquellos casos donde los partidos no se diferenciaban claramente entre sí y privilegiaban mayormente sus actividades clientelísticas, incluso con arreglos interpartidarios por sobre los elementos ideológicos y programáticos, la crisis de los partidos ha sido más profunda que en aquellos casos con mayor coherencia ideológica y mayor competencia política.

Una evaluación de las debilidades de los partidos políticos en la reconquista de la democracia o su consolidación no puede, sin embargo, enfocarse solamente sobre las dimensiones organizativas de los partidos, su nivel de enraizamiento en la sociedad o el prestigio en abstracto de sus instituciones. La suerte de los partidos políticos como instituciones básicas de la representación y de la gobernabilidad democrática está estrechamente relacionada con el éxito de la gobernabilidad.

Cuando me refiero al éxito de la gobernabilidad democrática no me refiero al contenido de los programas de gobierno como tales. La gestión de un gobierno depende de su ideológica, su compromiso, su capacidad de liderazgo. En democracias hay gobiernos buenos o malos, dependiendo del punto de vista del observador. Si la ciudadanía no aprueba un gobierno, tiene el derecho a reemplazarlo por otro. La democracia es un sistema de gobierno, no un gobierno como tal. El sistema democrático en sí no elabora políticas públicas de una u otra índole. Esto le compete a los gobiernos elegidos en democracia. Y como todos sabemos, hay gobiernos exitosos y gobiernos que fracasan en su gestión. El fracaso de un gobierno democrático no debiera

significar el fracaso de la democracia. En democracia el pueblo puede castigar a un gobierno reemplazándolo por otro en las urnas.

El problema radica en el hecho que el pueblo a menudo no se pronuncia mayoritariamente por un partido y su programa por sobre otros. Particularmente en sistemas multipartidistas, o sistemas bipartidistas fragmentados, es usual que un presidente sea elegido con apoyo minoritario y que no tenga mayoría de su partido o facción en el Congreso. Si el régimen político es presidencial, esto puede implicar una parálisis gubernamental producto de un gobierno dividido, donde los incentivos para la colaboración o para la estructuración de mayorías son mucho menores que en sistemas parlamentarios y donde no se puede recurrir a la disolución de un gobierno o una nueva elección para resolver el *impasse* institucional.

Aunque hay ejemplos notorios en América Latina de sistemas bipartidistas, la tendencia en el continente ha sido hacia el multipartidismo o la proliferación de facciones en sistemas bipartidistas. En otros trabajos, y junto a Juan Linz, he argumentado que en América Latina nos encontramos frente a un desfase entre un sistema de partidos multipartidista con mayores referentes en Europa, y un sistema presidencial copiado del régimen norteamericano donde el bipartidismo históricamente produjo presidentes mayoritarios y una mayor coherencia en la formulación de políticas (Linz y Valenzuela, 1998).

El multipartidismo, al configurar gobiernos de minoría que a menudo contribuyen a una parálisis gubernamental en ausencia de coaliciones mayoritarias estables, contribuye al desprestigio de los partidos y de la democracia al generar gobiernos ineficientes e incapaces de tomar medidas colectivas que solucionen los problemas de sociedades con grandes deficiencias económicas y sociales.

Es así como los políticos y los partidos son culpados por dificultades que pueden estar relacionadas más con la naturaleza de las estructuras de gobierno que con las voluntades individuales de los actores. En otras palabras, no se puede evaluar la suerte de los partidos y de la política en un continente como el americano sin examinar el funcionamiento de las instituciones políticas y concretamente los incentivos políticos para la colaboración y la creación de coaliciones mayoritarias exitosas en el contexto de gobiernos divididos y minoritarios. El desprestigio de los partidos y de los políticos pueden ser, al menos en parte, producto de factores estructurales e institucionales de fondo que van más allá de su gestión y de la voluntad individual de los actores.

¿Cómo responder a la crisis de los partidos políticos contempo-

ráneos? Siguiendo la lógica de lo que se ha argumentado podemos señalar tres dimensiones importantes: el problema organizativo de los partidos, el problema de la representatividad y el problema de la gobernabilidad.

Claramente, los partidos políticos requieren de una regeneración. A la importante tarea de renovar o profundizar las líneas programáticas que nutren su oferta electoral, los partidos deben asignarle una alta prioridad a la formación de cuadros nuevos y al reclutamiento de líderes promisorios, no sólo a nivel nacional, sino que también al nivel local y municipal. Un esfuerzo masivo por involucrar no sólo a dirigentes, sino que también a militantes en tareas de reflexión sobre el significado de la democracia, la reforma partidaria y la configuración de programas, ayudarían a los partidos a acercarse más a la ciudadanía y a contribuir a la educación cívica.

Especialmente en las cúpulas de los partidos, los dirigentes máximos debieran retirarse del quehacer partidario después de un tiempo prudente para permitir el acceso de nuevas generaciones. Con demasiada frecuencia líderes, especialmente aquellos que se han puesto la banda presidencial, siguen haciendo uso de su prestigio y control sobre las maquinarias partidistas para mantener su protagonismo, sofocando las ambiciones de liderazgos nuevos y contribuyendo al desprestigio de los partidos. Una limitación a la reelección presidencial posterior de personas que han sido presidentes podría contribuir en forma importante a este proceso de renovación.

La generación de nuevos liderazgos requiere de una mayor democratización interna y mayor transparencia de las actividades partidarias. Esto no significa acudir a mecanismos de primarias, cerradas o abiertas, que pueden sustraerle a los partidos coherencia y disciplina organizativa. Una excesiva democratización de los mecanismos de designación de los candidatos conlleva, como se ve en Estados Unidos, al debilitamiento de los partidos. Lo que se requiere es mayor apertura interna sin restarle a los partidos su capacidad de gestión.

Un tema fundamental es el fortalecimiento de los compromisos éticos y morales de la política. La vocación política, como vocación de servicio público, no puede ser vista como una de las actividades más corruptas o cuestionadas. Tanto al interior de los partidos como en la fiscalización del Estado se tienen que establecer normas claras para regular la conducta política. El natural trabajo clientelístico de los partidos no debiera confundirse con las prácticas de verdadero saqueo público que se han visto en muchos casos recientes en América Latina y otras latitudes. Muy en especial, es fundamental

establecer normas claras de financiamiento de los partidos y de las elecciones, acudiendo también al financiamiento fiscal.

Aunque los partidos políticos debieran tener relaciones fluidas con otras instituciones de la sociedad civil, es importante que los partidos no instrumentalicen a las organizaciones secundarias que debieran gozar de autonomía. Así como las organizaciones de la sociedad civil no debieran considerar a los partidos como instituciones nocivas para la democracia, los partidos debieran concentrar sus ofertas electorales y programas organizativos para apelar directamente a los ciudadanos, incentivando su participación en las organizaciones locales, regionales y nacionales del partido, minimizando las estrategias corporativas del pasado que contribuían a desvirtuar el trabajo partidario.

Los partidos podrán ser indispensables para la democracia, pero no son las únicas instituciones no gubernamentales que sirven de base para una sociedad libre basada en el concepto de la soberanía popular. Como ha indicado Putnam, siguiendo entre otros al ya citado artículo de Kornhauser, la densidad de las organizaciones secundarias de la sociedad que incentivan un alto grado de participación social en esferas no gubernamentales constituyen un elemento importante para la estabilidad democrática (Putnam, 2000). La democracia perdura tanto por la fortaleza de su sistema institucional y formal, como por la multiplicidad de interacciones sociales participativas al margen de lo público y formal. El fortalecimiento de los partidos no puede ser en desmedro de otras instituciones de la sociedad civil. Pero estas tampoco pueden sustituir a los partidos que tienen una función muy especial en el proceso democrático.

El problema de la representatividad está íntimamente ligado a los reglamentos de los partidos y los sistemas electorales. La legislación sobre partidos debiera privilegiar las organizaciones partidarias, fijando umbrales relativamente altos para la configuración oficial de los partidos y castigando las opciones independientes. Entre las normas más importantes están aquellas que dificulten el fácil traspaso de representantes elegidos de un partido a otro o a candidaturas independientes. Es también indispensable tener listas únicas y no incentivar la fragmentación partidaria con una proliferación de opciones.

Pero el desprestigio de los partidos está también fuertemente relacionado con la falta de interlocución efectiva entre el ciudadano y sus representantes. A menudo el ciudadano no conoce a sus representantes en las asambleas locales, regionales y nacionales, porque

éstos son designados por las cúpulas políticas y elegidos en listas proporcionales demasiado grandes. Los sistemas electorales de distritos uninominales permiten un mayor acercamiento entre la ciudadanía y sus representantes, contribuyendo a una mayor legitimidad del proceso político, especialmente si se respeta el requisito de residencia por parte de los candidatos.

Sin embargo, los sistemas electorales uninominales mayoritarios le restan legitimidad al proceso electoral en general al disminuir la representatividad en contextos multipartidistas. También tienden a atentar en contra de la coherencia y disciplina de los partidos políticos y a incentivar la creación de empresarios políticos independientes que le deben poco a los partidos para su nominación o elección. Es así como los sistemas mixtos pueden ayudar a la legitimidad partidaria al combinar sistemas electorales uninominales con sistemas proporcionales de listas. Sin embargo, el mantenimiento de cualquier sistema de listas cerradas en distritos grandes para elegir una proporción importante de las asambleas legislativas tiende a perpetuar la imagen de partidos cuyos dirigentes tienen poca relación con la población y buscan el poder político para avanzar sus intereses personales o partidarios. Es por esto que en sistemas multipartidistas o de fragmentación partidista disfrazada de bipartidismo, es mejor pensar en configurar distritos pequeños (con cuatro a seis representantes) de elección proporcional, preferentemente con listas abiertas y voto preferencial.

Este mecanismo tiene la ventaja de entregarle al partido la responsabilidad de la nominación de los candidatos, mantiene el concepto de la proporcionalidad y le da al elector la capacidad de identificar a un candidato de su preferencia en distritos donde el elector también puede fácilmente conocer a sus representantes. En resumen, el sistema electoral juega un papel importante al influir sobre el grado de representatividad del sistema y al afectar la fortaleza de los partidos políticos como instituciones claves para la gobernabilidad democrática.

¿Cómo lograr la gobernabilidad en sistemas de separación de poderes, con opciones multipartidistas o fragmentadas, donde los presidentes suelen ser de doble minoría, elegidos por una minoría y no tienen mayoría de su partido o de su facción parlamentaria en el Congreso? Como dije anteriormente, ésta es una de las causas principales de la percepción de parálisis gubernamental y del consecuente desprestigio de los partidos.

La clave es la conformación de lógicas de concertación, de construcción de coaliciones políticas que respondan a incentivos fuertes

para la cooperación. Hemos visto ejemplos exitosos de concertación en América Latina que han permitido superar el problema de gobiernos de minoría. Este es el caso de Chile, por ejemplo. Pero, incluso en Chile, los incentivos para la cooperación que permitieron la gestión exitosa de la Concertación fueron más bien productos de la lucha contra la dictadura y de su fuerte legado en la vida política nacional, que de una lógica natural hacia la cooperación interpartidista, lógica que hoy se está desgastando. Estoy convencido que los sistemas institucionales parlamentarios o semipresidenciales son más aptos para generar la gobernabilidad en sistemas multipartidistas al incentivar lógicas de cooperación y concertación como consecuencia directa del sistema institucional (Valenzuela, 1993, 2004). En forma muy sintética, la adopción de un sistema parlamentario o semipresidencial, como la Quinta República francesa, tendría algunos efectos sobre el sistema institucional y partidario en contextos como el latinoamericano.

La generación de un gobierno parlamentario o semipresidencial relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede rigidizar e incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de reducir aún más las fuerzas afines al presidente en el parlamento y a exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral.

Un régimen parlamentario o semipresidencial, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto, con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y le daría esperanzas a distintos sectores de poder tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el reciente fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago, basadas en popularidad personal generada con el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para permitir el éxito como gobernante. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultan el gobierno posterior.

El funcionamiento de un sistema parlamentario o semipresidencial también contribuiría a moderar la política. Con un sistema parlamentario o uno semipresidencial donde el presidente no goza de mayoría en el Congreso, los gobiernos tendrían que estructurarse en

el legislativo, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral, con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

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

La coherencia partidaria no se puede lograr sólo con reformas a los partidos y procedimientos electorales. Se requieren incentivos para disciplinar a los partidos e incentivar la coherencia de las propuestas programáticas. El sistema presidencial atenta contra estos objetivos; el parlamentarismo los incentiva.

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

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos, no permitiendo el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Acordémonos que en muchos países europeos los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. Países como Bélgica, e incluso Holanda, son países con divisiones históricas mucho más

profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso han podido elaborar gobiernos de coalición exitosos.

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

Además, el funcionamiento de un régimen parlamentario o semipresidencial eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un periodo presidencial de seis u ocho años que ya no cuenta con mayoría operativa. El dramático caso de países latinoamericanos, donde presidentes que en un comienzo gozaron de enorme popularidad perdieron el poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el periodo constitucional. Por definición, un primer ministro y su gabinete tiene más poder que un presidente, y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el parlamento— genera en breve tiempo una solución para el *impasse* político.

Sé que aun aquellos que puedan estar de acuerdo con la lógica de estos argumentos pueden decir que las tradiciones presidencialistas en América Latina hacen improbable el tránsito a un sistema de gobierno distinto. Si efectivamente es difícil contemplar un tránsito a un sistema parlamentario o semipresidencial es necesario plantearse cómo se podrían paliar algunos de los efectos nocivos del sistema presidencial, fortaleciendo instituciones de gobierno y partidos políticos. Efectivamente hay ciertas reglas del juego que se pueden introducir para hacer más ágil el sistema presidencial. Algunas de ellas son las siguientes:

- a. Elaborar un sistema electoral que castigue a los partidos minoritarios o a la fragmentación política que permite multiplicidad de listas. Creo que el sistema uninominal mayoritario es extremo como lo es también el sistema binominal chileno, pero un sistema proporcional con distritos pequeños y listas cerradas, para incentivar la coherencia de los partidos, ayuda a minimizar la fragmentación política permitiendo un posible apoyo mayoritario al presidente. Las opciones electorales debieran permitirle al elector votar por el presidente y todos los parlamentarios afines a su gestión con marcar una sola preferencia.
- b. No permitir la segunda vuelta que contribuye a la fragmentación política y exacerba el conflicto con el parlamento al sobredimensionar un Presidente débil. A falta de mayoría en la elección presidencial, el Congreso debería elegir al Presidente entre los dos primeros, incentivando así coaliciones más estructuradas y coherentes. Este sistema ayudó a encaminar el sistema político boliviano a partir del gobierno de Siles Suazo, y fue un factor que ayudó a estabilizar el sistema político chileno a partir de la Constitución de 1925 hasta la crisis del año 1973.
- c. Permitir la reelección del presidente por un periodo (de cuatro años) y la reelección sin límites de los parlamentarios. Esto ayuda a que el Presidente no pierda poder al comienzo de su gestión. También facilita la creación de una carrera parlamentaria que permitiría que los miembros del Congreso pasen a tener mayor peso en los partidos y mayor experiencia y disposición a las políticas de consenso.
- d. Permitir la disolución del Congreso por una sola vez durante un periodo presidencial. Si el Presidente no obtiene la mayoría necesaria para gobernar con el nuevo Congreso, tendría que presentar su renuncia, eligiendo el Congreso a un Presidente por el resto del periodo presidencial.
- e. Evitar elecciones por separado del Presidente y del Congreso y no tener elecciones intermedias, en tanto no haya una disolución del Congreso.
- f. Crear la figura del Primer Ministro nombrada por el Presidente para ayudar a negociar con el parlamento.
- g. Tener parlamentos unicamerales.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo, en un esfuerzo por darle a los países del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente y partidos políticos legítimos capaces de canalizar las aspiraciones de la ciudadanía y entregar genuina representación. América Latina tiene que establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino que también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países afines.

REFERENCIAS

- DAHL, Robert. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- ELSTER, Jon y Rune SLAGSTAD (eds.) (1988). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAIRFIELD, Roy P. (ed.) (1961). *The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States*. Nueva York: Anchor Books, Doubleday & Company.
- HUNTINGTON, Samuel. (1993). *The Third Wave of Democratization*. Norman: University of Oklahoma Press.
- KORNHAUSER, William. (1959). *The Politics of Mass Society*. Nueva York: The Free Press.
- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA (comps.) (1998). *Las crisis del presidencialismo*. 2 vols. Madrid: Alianza.
- MAINWARING, Scott. (1988). «Party Systems and the Third Wave». *Journal of Democracy* 8, 3 (July).
- MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY. (1995). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- PUTNAM, Robert. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- SUNDQUIST, James L. (1986). *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington: The Brookings Institution.
- . (1988). «Needed a Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States». *Political Science Quarterly*, 103.
- VALENZUELA, Arturo. (1993). «Latin American Presidentialism in Crisis». *Journal of Democracy*, 4.
- . (2004). «Presidencies Interrupted». *Journal of Democracy*, 15.

RÉGIMEN DE GOBIERNO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE¹



DAVID ALTMAN

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Este trabajo problematiza algunos aspectos de determinados temas que más han estado en la agenda política chilena en los últimos años y sobre los cuales, evidentemente, aún no hay consenso aparente. Primero, a pedido de los organizadores del seminario, abordaré una vieja pero no muerta discusión entre el presidencialismo y el parlamentarismo. Luego pasaré a una discusión más local sobre los efectos del sistema electoral en términos de competencia y de participación política (dos ejes fundamentales a la hora de hablar de poliarquías). En la segunda sección me concentraré en dos aspectos que la literatura señala como críticos a la hora de evaluar el funcionamiento democrático: el sistema electoral y la rendición de cuentas horizontal.

RÉGIMEN DE GOBIERNO: PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO

En Chile, en los últimos años la gran mayoría de los trabajos de corte institucional tienen como premisa que el país seguirá manteniendo un régimen presidencial. Esto es lo más natural ya que un cambio de régimen requeriría una «cirugía mayor» en el aparato público. Sin embargo, no deja de ser relevante volver a plantear este punto, que tiende a aparecer cada cierto periodo de tiempo. De hecho, la propuesta del cambio de régimen no es novedosa en América Latina: en Brasil se ha propuesto en las urnas en dos oportunidades (1964

1. Este trabajo se inscribe en el proyecto Fondecyt 1060749: «Cristalización programática de los sistemas de partidos latinoamericanos: congruencias, desafecciones y calidad de la democracia».

y 1992). En otros países la discusión se tornó mucho más central especialmente durante la transición democrática y ocupó un importante lugar en la agenda, como en Chile y en Uruguay. Si bien en los últimos años hemos presenciado que el movimiento pendular se inclina hacia el lado del presidencialismo como el régimen propicio para América Latina, una buena parte del mundo académico sigue viendo al parlamentarismo con ojos positivos.

Es evidente que no podemos afirmar que un régimen es intrínsecamente mejor que el otro, pues si uno fuese notoriamente superior al otro habría de esperarse que ése fuese el régimen de turno en las mayorías de las democracias contemporáneas. Si bien el presidencialismo tiene importantes fortalezas, *vis a vis* el parlamentarismo presenta también significativas ventajas frente al primero. Los regímenes parlamentarios tienen la virtud institucional de promover la formación de mayorías que le den al Gobierno de turno la gobernabilidad necesaria para dirigir los asuntos públicos. En caso que el ejecutivo no goce de semejante apoyo legislativo, puede ser removido con un voto de (des)confianza del Parlamento, y una nueva coalición tomará las riendas del país. De lo contrario serán necesarias nuevas elecciones. Sin embargo, muchos de los problemas de los parlamentarismos vienen justamente de la mano de estas mayorías, que ciertamente pueden arrasar a las minorías, simplemente basadas en su caudal político (escaños). Así, algunos autores han incluso hablado de las «dictaduras electas». Por el otro lado, el presidencialismo tiene la gran ventaja de la *identificabilidad* política de la autoridad máxima y permite el premio y castigo a los gobernantes por sus acciones mucho más nítidamente que el parlamentarismo. Asimismo, la separación de poderes (Ejecutivo y Legislativo) permite una realidad cotidiana de pesos y contrapesos (*check and balances*, tal como lo diseñaron los padres fundadores de los Estados Unidos).

Nadie espera que la separación de poderes signifique que éstos sean enteramente autónomos. Más bien, la idea es que las acciones de cada uno no sean determinadas por el otro, pero definitivamente uno puede afectar al otro. Por lo tanto, incluso bajo «separación de poderes», éstos no se separan enteramente. De hecho, cada vez que el Presidente veta una ley, su acción representa una intromisión del Ejecutivo en la esfera de acción del Poder Legislativo; así como la censura o la ratificación de algunos ministros del gabinete por parte del Legislativo se podría entender como intromisión en el Ejecutivo, fenómeno que por cierto no existe en Chile y sí en la gran mayoría de los presidencialismos contemporáneos. «Indeed, without such

overlap, it would be difficult to imagine how one branch could check actions of the other» (Shugart y Carey, 1992: 19).

Esta lógica puede tener consecuencias peligrosas para la dinámica de la cooperación política. Para los partidos políticos, con excepción del partido del Presidente, la postura requerida es obvia: no cooperar establemente con el ejecutivo. González considera que incluso la primera línea de líderes tiene un papel cualitativo inferior en su relación con el Presidente. Así, estos líderes tienen la necesidad urgente de marcar distancia continuamente de él. Si no lo hacen, «arriesgan perder su visibilidad, fortaleciendo el predominio del Presidente y debilitando sus propios futuros» (González, 1993: 74).

Más aún, se asume que el presidencialismo puede funcionar muy mal bajo un par de premisas: cuando el partido del Presidente no domina el Congreso o si el Presidente no es capaz de armar una coalición estable de Gobierno. Evidentemente, esto no siempre se da; una simple mirada sobre las presidencias en América Latina indica que, de hecho, son varios los países en los cuales en los últimos años los Presidentes han sobrevivido sin mayores problemas. Sin embargo, en 8 de las 17 democracias latinoamericanas ha habido Presidentes marginados de sus puestos en los últimos 13 años, sin quiebres democráticos (véase tabla 1).

Tabla 1
Crisis presidenciales en América Latina

Presidente	País	Año	Mecanismo
Carlos Mesa	Bolivia	2005	Crisis y Renuncia
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005	Crisis y Renuncia
Sánchez de Lozada	Bolivia	2003	Crisis y Renuncia
Adolfo Rodríguez Saá	Argentina	2001	Crisis y Renuncia
Fernando de la Rúa	Argentina	2001	Crisis y Renuncia
Alberto Fujimori	Perú	2000	Crisis y Renuncia
Jamil Mahuad	Ecuador	2000	Golpe fallido
Raúl Cubas Grau	Paraguay	1999	<i>Impeachment</i>
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997	Declaración de Incapacidad
Jorge Serrano	Guatemala	1993	Autogolpe fallido
Carlos A. Pérez	Venezuela	1993	<i>Impeachment</i>
Fernando Collor	Brasil	1992	<i>Impeachment</i>

Fuente: Pérez-Liñán y Mainwaring, 2005.

Pero la pregunta contra fáctica es casi evidente: ¿se hubiesen evitado las crisis si estos casos hubiesen sido regímenes parlamentarios? ¿Presenta la tabla anterior evidencia lo suficientemente contundente como para acusar al presidencialismo? La literatura contemporánea diría que no.

El punto es que el proceso de armado y sostenimiento de coaliciones de Gobierno en regímenes presidenciales multipartidistas se ha considerado problemático por las principales corrientes de la literatura comparada. Sin embargo, la mayoría de los regímenes presidenciales son sistemas multipartidistas y su supervivencia depende de la formación de coaliciones y de la cooperación entre los poderes del Estado. En regímenes presidenciales las coaliciones no son institucionalmente necesarias, dado que los términos del mandato del ejecutivo y de la asamblea son fijos y no contingentes de su mutua confianza (los gobiernos no caen por votos de censura, como en los parlamentarismos). Si esto lo combinamos con la presumida naturaleza del *winners-take-all* del sistema presidencial, llegamos a una suerte de mito: el presidencialismo no es conducente a la cooperación política, tal cual lo testifican los escritos de Juan Linz de principios de los años ochenta. Inclusive se le culpa por la inestabilidad democrática.

Respecto a la inestabilidad democrática, la discusión se encuentra prácticamente zanjada en la literatura comparada de los últimos años. El hecho de tener un Presidente o Gobierno minoritario en un régimen presidencial, inclusive en el caso de parálisis gubernativa, no afecta la supervivencia democrática del régimen (Cheibub, 2002; Cheibub y Limongi, 2002). Si bien existen excepciones, la gran mayoría de las democracias presidenciales se encuentran en el sur y las democracias parlamentarias en el norte, con las evidentes diferencias en riqueza y muchas otras variables de corte económico. Una vez que se controlan las variables económicas, el presidencialismo y el parlamentarismo no tienen diferencias estadísticamente significativas respecto a su supervivencia democrática (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000), así como tampoco en la calidad del régimen (Cheibub, 2007).

La calidad del régimen es muy distinta a la supervivencia del mismo. Así, la construcción de coaliciones de Gobierno en democracias presidenciales es significativa por muchas de las mismas razones que importan en el parlamentarismo. Las coaliciones de Gobierno aumentan la capacidad del Ejecutivo de llevar a cabo su programa a través de acuerdos legislativos y también aumentan la capacidad de

los partidos para legislar soluciones a problemas nacionales contingentes. Las coaliciones también son importantes por algunas razones inherentes a los sistemas presidenciales. Ya que los Presidentes no caen sin una mayoría legislativa, o sin coaliciones de Gobierno que se traduzcan en coaliciones legislativas, varios resultados pueden ser más probables. Quizás el resultado más evidente sea un Gobierno dividido o simplemente en parálisis. Esto a su vez puede traducirse en crisis constitucionales de varios orígenes: por intentos de circunvalación del Congreso por parte del Ejecutivo; por un juicio político al Presidente (*impeachment*); y, consecuentemente, seríamos testigos de una inestabilidad del régimen en general.

No obstante, ya que los gobiernos no pueden gobernar solamente con resoluciones administrativas, y muchas medidas deben tener aprobación legislativa, esta arena asume una importancia estratégica en su funcionamiento. ¿Cómo se forman las coaliciones cuando el partido que controla el Ejecutivo carece de mayoría en el Congreso y cómo las coaliciones se mantienen una vez que la formación ocurre?

Por otra parte, hay diferencias sustanciales entre el armado y mantenimiento de coaliciones de Gobierno entre estos dos tipos de régimen. En regímenes parlamentarios, a menos que un partido político se considere «antisistémico» (por ejemplo, el Volksunie en Bélgica, los comunistas en Italia o las listas árabes en Israel), las posibilidades de ser invitado a negociar la formación de una coalición son altas. En este tipo de régimen, ningún partido y ningún individuo pueden fingir conducir un Gobierno sin consideración alguna hacia el equilibrio de fuerzas en el Congreso; si el Gobierno pierde la confianza del Congreso, el Primer Ministro y su Gobierno deben dimitir.

Bajo regímenes presidenciales algunas reglas del cambio en el juego son las siguientes:

- a. Excepto en circunstancias sumamente especiales y raras, como la interrupción del régimen o una acusación política, el Presidente estará en su oficina (entre cuatro y seis años) porque los plazos de término del Ejecutivo y de la asamblea son fijos (Shugart y Carey, 1992).
- b. El Presidente desempeña casi siempre el papel del *formateur* de la coalición. Esto es porque: a) él tiene la legitimidad de la elección directa, su elección; b) le da poder ejecutivo sin importar las negociaciones y los eventuales resultados coalicionales; y c) la Constitución le permite poder retrasar y, en la mayoría de nuestros países, vetar, la legislación aprobada en

el Parlamento. De hecho, es extremadamente difícil, si no imposible, que una coalición gobierne en cualquier sentido significativo sin la ayuda del Presidente. Por lo tanto, la mayoría de los agentes políticos lo asumen como un socio necesario en la coalición de Gobierno, y su papel de pivote tiende a darle el poder de iniciativa en negociaciones de armado de la coalición y la opción para elegir a los jugadores que incorporará o dejará la misma.

Generalmente, pero no siempre, el Presidente pertenece a un partido político que es parte de la coalición. Los incentivos para la integración y mantenimiento de las coaliciones de Gobierno son absolutamente diferentes en un sistema presidencial (Altman, 2000). Primero, son menos las configuraciones de coalición posibles porque un partido —el del Presidente— espera normalmente ser un miembro de la misma. Las raras excepciones a esta regla no minan hasta ahora esta expectativa. En segundo lugar, dado la prominencia que la reputación del Presidente tiene en las evaluaciones de los ciudadanos sobre el funcionamiento gubernamental (positivo o negativo), los socios de la coalición del Presidente pueden demandar menos crédito creíble por el buen funcionamiento del Gobierno. Es decir, en un régimen presidencial un aliado de la coalición de Gobierno tiene menos capacidad en autoasignarse los éxitos gubernativos que en un régimen parlamentario. Así, en el ámbito de un régimen presidencial, los actores políticos tienen menos incentivos que en un régimen parlamentario para formar parte y permanecer en una coalición de Gobierno. Tercero, se entiende que cada partido procura maximizar sus votos en la elección siguiente y que los resultados del voto son determinados por evaluaciones del votante sobre el funcionamiento del Gobierno. Por lo tanto, el grado de la aprobación del Presidente tiene un efecto de gran alcance en las decisiones de los partidos para asociarse con él, o para distanciarse del Gobierno. Y cuarto, basado en lo anterior, la mayor parte de los incentivos cambian de acuerdo a la sincronización con el calendario electoral fijo. Ya que los partidos saben cuándo ocurrirán las elecciones siguientes, éstos tienen incentivos para distinguirse o despegarse del Presidente para aumentar sus posibilidades de ganar a medida que la elección se acerca.

Trabajos anteriores muestran empíricamente que la probabilidad de formación de coaliciones de Gobierno, así como el tipo de las mismas y su sustentabilidad en el tiempo, dependen de un delicado equilibrio entre la dispersión ideológica del sistema de partidos, del grado

de oposición eficaz, de los poderes y la popularidad presidencial, y de la proximidad de las elecciones. Ahora bien, así como existen muchos tipos de parlamentarismos, también existe una gran variedad de regímenes presidencialistas (Cox y Morgenstern, 2001; Mainwaring y Shugart, 1997a; Mainwaring y Shugart, 1997b; Morgenstern y Nacif, 2002; Shugart y Carey, 1992; Siavelis y Morgenstern, en prensa). Las dinámicas de los sistemas de partidos dependen considerablemente de los poderes constitucionales del Presidente (Alemán y Schwartz, 2006), el grado de disciplina partidaria y de la fragmentación del sistema (Amorim Neto, 2006).

Respecto a las coaliciones de Gobierno, Chile parece ser un caso distinto en el concierto latinoamericano ya que, a pesar de todo, la Concertación se ha mantenido en el Gobierno desde 1990 y con certeza en breve cumplirá sus 20 años de ejercicio sin interrupciones. Esto es en sí mismo notable teniendo en cuenta que la experiencia internacional señala como muy pocas las coaliciones partidarias que han logrado esta continuidad en el tiempo. A qué se debe esta consistencia es una pregunta que debe responderse desde varias aristas.

La centro-izquierda chilena sigue ganando elecciones por dos razones tan importantes como elementales: la Concertación ha administrado positivamente, en términos generales, la mayoría de los ámbitos gubernamentales (sean estos políticos, sociales o económicos) y la oposición parlamentaria (la Alianza por Chile) aún no se perfila como una alternativa real de Gobierno. Esto último sea porque la Alianza por Chile, como algunos indican, carece de una actitud responsable y populista o porque, como otros subrayan, muestra notables deficiencias a la hora de que sus partidos (UDI y RN) puedan superar sus dilemas de acción colectiva.

En el ámbito político, destaca la capacidad de la Concertación para controlar los conflictos internos entre sus partidos y logra avanzar en la agenda de la propia coalición oficialista. Esto no vino por arte de magia, sino que en gran medida es una consecuencia de explícitos objetivos políticos y predisposiciones de colaboración. Pero más aún, esto ha dependido también de arreglos institucionales muy claros, siendo quizás el que más llame la atención a aquellos que estudian el funcionamiento de los ejecutivos en América Latina el que se ha llamado la «integración horizontal» en la distribución de cargos públicos y muy en especial del gabinete (Rehren, 1992: 71). La integración horizontal es un mecanismo a través del cual un ministro del partido x es seguido por subsecretarios de partidos políticos distintos a x. De esta forma, se evitó la creación de ámbitos reser-

vados, nichos de poder, o feudos con un claro tinte partidario. La consecuencia de esta política implicó una cooperación (y control) entre los partidos de la Concertación de una forma que nos recuerda algunas de las más profundas características de los típicos regímenes consociacionales (Lijphart, 1999; Lijphart y Waisman, 1996). Esto no implicó que en algún momento algún partido, usualmente el partido del primer mandatario, haya recibido alguna ventaja en la distribución ministerial.

EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO Y SUS EFECTOS MÁS EVIDENTES EN TÉRMINOS DE COMPETENCIA, FRAGMENTACIÓN Y VOLATILIDAD

En el llamado sistema binominal chileno los partidos políticos o coaliciones de partidos compiten para la Cámara de Diputados en 60 distritos electorales compuestos por dos miembros cada uno y en la Cámara de Senadores en 19 circunscripciones. Los partidos y coaliciones usualmente presentan dos candidatos para cada distrito (o circunscripción si hablamos del Senado) y cada ciudadano vota por una única persona. El primer candidato elegido es aquel que recibió más votos del partido o coalición que recibió más votos. En otras palabras los votos por coalición se *acumulan* y luego se distribuyen. El segundo candidato elegido es del mismo partido del primero, siempre y cuando su partido o coalición duplique o más al partido o coalición que lo sigue inmediatamente en número de votos, lo que constituye una variante del coeficiente D'Hondt. Básicamente, como se ha señalado, el binominalismo se asemeja a «un seguro electoral contra la derrota» (Navia, 2005).

Usualmente se menciona que con un 33,4% de los votos, el segundo partido o coalición logra hacerse del 50% de los representantes del distrito. Esto es cierto bajo la premisa que *sólo dos* partidos o coaliciones reciban votos en un distrito dado. En la gran mayoría de distritos chilenos compiten otros partidos (quizás el más significativo para ejemplificar sea el Partido Comunista), que logran un número no menor de votos. Por lo tanto, el pensar en 33,4% del voto en el distrito puede inducir a confusiones. Asumiendo que, en términos generales, los partidos o coaliciones minoritarios logran aproximadamente un 10% de los votos, el porcentaje necesario para que el segundo logre obtener la mitad de los candidatos en un distrito es apenas superior al 30%, generando tremendas distorsiones en la representatividad del sistema y ciertamente disminuyendo los incen-

tivos a participar, ya que el resultado, salvo raras excepciones, es fácil de anticipar (Shugart y Carey, 1992). A medida que el número de partidos o coaliciones en un distrito aumenta, el porcentaje necesario para lograr la segunda banca disminuye. Así, por ejemplo, en una configuración 49%, 26% y 25%, sólo los dos primeros partidos obtienen una banca cada uno.

La tabla 2 explica la dinámica del binominalismo (que rige la adjudicación de bancas en ambas Cámaras del Parlamento). Esta tabla nos presenta tres escenarios (exagerados y, por cierto, con fines meramente descriptivos) donde el total de los votos en cada distrito o circunscripción es de 100. En los dos primeros escenarios solamente hay dos grandes grupos que compiten por las bancas. En el escenario 1, si bien la coalición A supera holgadamente a la coalición B, A no logra duplicar en votos a B. Consecuentemente, los candidatos electos son A2 y B1 (por más que a1 tiene notoriamente más votos que este último). En el escenario 2, la coalición A efectivamente logra duplicar a la coalición B y entonces se hace de los dos cargos en disputa. Nótese que en este escenario, B1 logra notoriamente más votos que A1 quien logra ser electo dado el «arrastre» de A2. Sin embargo, como se ha mencionado en el párrafo anterior, en la gran mayoría de los distritos compiten tres grupos políticos por la adjudicación de los escaños. En esta situación hipotética (escenario 3), la coalición A obtiene más votos que B y B más que C, sin embargo el orden de las votaciones individuales es $A2 > C1 > A1 > B1 > B2 > C2$. Si bien c1 tie-

Tabla 2
Escenarios hipotéticos de los efectos del binominalismo

Escenario 1				Escenario 2			
Coalición A		Coalición B		Coalición A		Coalición B	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	25	b1	15	a1	1	b1	31
a2	40	b2	11	a2	66	b2	2
Total	65	Total	35	Total	67	Total	33

Escenario 3					
Coalición A		Coalición B		Coalición C	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	23	b1	14	c1	24
a2	26	b2	12	c2	1
Total	49	Total	26	Total	25

ne casi tantos votos como toda la coalición B, los candidatos electos son A2 y B1, ya que coalición A no duplica a coalición B y esta última es la segunda más votada después de coalición A.

Es ciertamente discutible cuál es la unidad de análisis más útil para estudiar y capturar la realidad del sistema de partidos en Chile en cuanto a su fragmentación y volatilidad (partido o coalición). Si bien la respuesta a esta interrogante debería ser dada por el objeto de la pregunta de investigación, es cierto que el actual sistema electoral en Chile limita al investigador por la sencilla razón de que los resultados electorales medidos al nivel de partidos pueden estar confundiéndonos en cuanto a las lealtades partidarias de los electores.

El binominalismo nos juega malas pasadas a la hora de estudiar la fragmentación partidaria, volatilidad electoral y proporcionalidad en la asignación de escaños (indicadores críticos al momento de evaluar un sistema electoral). Así, por ejemplo, en una comuna o en un distrito, en la elección E, los candidatos preferenciales de la Concertación pueden ser del PPD, y en el mismo distrito o comuna, en la elección E+1, el candidato pertenezca al PDC. No sería extraño que un concertacionista miembro del PRSD vote por el PPD y el PDC en cada una de estas elecciones. En el primer caso estaríamos «inflando» al PPD y en el segundo caso al PDC, cuando en realidad este ciudadano mantiene su lealtad al PRSD, que disminuye su caudal de forma considerable en ambas elecciones. Es plausible que muchos concertacionistas leales voten por el candidato de turno de la Concertación en este distrito o circunscripción, por más que ellos y ellas mantengan su lealtad con su partido. Si bien volveremos a este punto más adelante, a nivel agregado la distorsión es notoriamente menor, o por lo menos sufre una corrección importante. Personalmente considero que esta aparente reducción en la desproporcionalidad está dada por errores en el cálculo con los índices que permiten observar el fenómeno. Por estas razones, muchos analistas cometen el error de considerar que la desproporcionalidad a nivel agregado es menor que a nivel distrital.

Si asumimos como cierto el enunciado anterior, no tendría sentido estudiar, por ejemplo, la volatilidad electoral en el ámbito de los partidos, sino que ésta tendría sentido únicamente en el ámbito de las coaliciones políticas. Si bien Chile ha tenido una estabilidad sorprendente en cuanto al número de partidos (una vez matizados por el binominalismo), el país estaría acercándose a un número efectivo de partidos que oscilaría entre 5 (calculando las cifras a nivel de partido en diputados, véase figura 1A) y 7 en el contexto municipal, el más representativo en el país (véase figura 1B). Con estas cifras, Chile se con-

vertiría en uno los países más fragmentados de América Latina, junto a Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala (Altman y Luna, 2007).

Sin embargo, esta alta fragmentación podría llevar al lector a ciertas confusiones respecto a la libertad del elector de optar por sus preferencias en el acto electoral. Dada la mecánica de distribución de distritos y circunscripciones hechas por los partidos mencionada arriba, el simple ciudadano-elector se convierte en un cliente cautivo de los partidos.

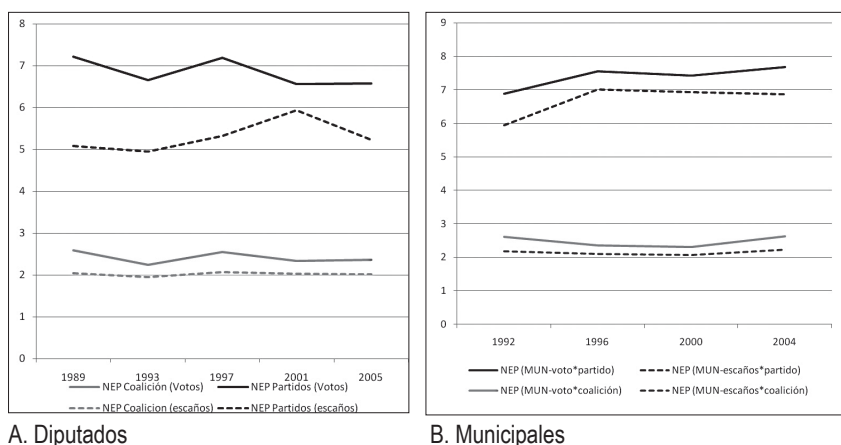


Figura 1. Evolución del número efectivo de partidos en Chile. Fuente: cálculos de autor basándose en <<http://www.elecciones.gov.cl/>>, utilizando Laakso y Taagepera (1979).

A través de las figuras 1A y 1B parece claro, a casi 20 años de reinstaurada la democracia en Chile, que no sólo el binominalismo es excluyente (o por lo menos, es notoriamente menos permeable que muchos otros sistemas electorales), sino que además se mostró incapaz de ejercer un efecto reductor de la cantidad de los actores relevantes en la política chilena. Más aún, habría indicios que la fragmentación iría levemente en ascenso si es que consideramos a las elecciones municipales (las más representativas) como prisma de análisis.

El binominalismo también tiene un efecto pernicioso sobre la competencia política dadas las certezas que produce (hubo un número muy menor de distritos donde había incertidumbre preelectoral). Dado que en la mayoría de los distritos el «doblaje» es extremadamente difícil, la gran disputa política corre al interior de las coaliciones contendientes y no tanto entre las mismas. En otras palabras, el binominalismo ha derivado la competencia política supuestamente *intercoalicional* a una competencia más de corte *intracoalicional*. Así,

la gran disputa se da en el ámbito interno de cada coalición para definir quién será el candidato «blindado» (ultrapreferencial) de la misma, y lograr el apoyo de la mayoría de los simpatizantes de la coalición en un distrito o circunscripción.

Si a lo anterior le sumamos el propio proceso de selección de candidatos, que se encuentra tremendamente concentrado en las cúpulas partidarias (casi sin injerencia ciudadana) y centralizado en la capital, Santiago, la evaluación de la calidad del sistema electoral cae abruptamente (si es que creemos que esto es un componente de la calidad del régimen). Por ejemplo, es evidente que hasta el momento la «obligatoriedad» de residencia de los candidatos con su comuna, distrito o circunscripción no deja de ser una mera formalidad (flexibilizada en las reformas del 2005 para postular a senador). Resulta hasta irónico cómo determinados líderes de algunos sectores políticos se reúnen en un living en Vitacura o Las Condes (las comunas más ricas de Santiago de Chile), repartiéndose los distritos y circunscripciones en una región cualquiera, por ejemplo la Duodécima Región (ubicada en el extremo sur del país a más de 3.000 kms. de la capital), apelando a la importancia de lo «local». De hecho, sólo un puñado de representantes proviene de los distritos y circunscripciones que dicen representar. En el ámbito de la representación geográfica es necesario destacar que, a diferencia de lo que ocurre en la gran mayoría de las democracias, en Chile la ciudadanía no tiene capacidad de elegir autoridades regionales (salvo las municipales) sino que estas autoridades (intendentes y gobernadores) son nominadas directamente por el Poder Ejecutivo.

También el binominalismo, por su cantidad de certezas, tiene un efecto pernicioso sobre la participación ciudadana, ya que el valor del voto del ciudadano se reduce a una mínima expresión. Si esto lo combinamos con un sistema de registro electoral perverso, donde los jóvenes tienen la libertad de optar por inscribirse o no en los registros electorales, pero en caso de hacerlo el voto pasa a ser obligatorio so pena de castigo, evidentemente no debería sorprendernos que el padrón electoral no sólo se reduzca en términos relativos, sino que también en términos absolutos (véase figura 2). Respecto a la desafección y participación ciudadana, la experiencia comparada indica que éstas dependen enormemente del sistema de inscripción electoral y del sistema de partidos (Patterson y Caldeira, 1983; Payne, Zovatto, Carrillo, y Allamand, 2002; Powell, 1986).

Chile goza de absolutamente todos los elementos necesarios para sistematizar, ordenar, depurar y mantener un registro nacional elec-

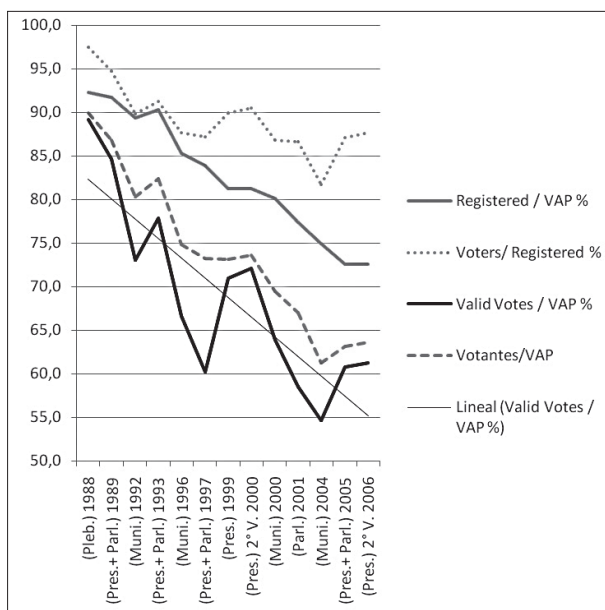


Figura 2. Participación electoral en Chile desde 1988

total que incluya a todos y todas las ciudadanas (Fuentes, 2004). Obviamente, la inclusión de más de dos millones de personas acarrea especulaciones, miedos y tensiones en aquellas personas y agentes políticos que se benefician del sistema tal cual se encuentra (sea en el Gobierno o en la oposición, sea en la burocracia o en los cuadros técnicos contratados) y es de esperar de ellos y ellas una animosidad frente al tema. Sin embargo, no existe argumento lo suficientemente contundente, más allá de alguna consideración técnica, para obviar un registro automático.

Ningún demócrata en su sano juicio defendería la idea de que el facilitar al 45% de la ciudadanía desafectada la inscripción electoral, violenta alguno de sus derechos individuales, todo lo contrario. En las últimas elecciones (municipales del 2004), más de un 45% de los adultos en edad de votar no lo hicieron (véase figura 2). Chile posee un sistema electoral que promueve una alta desafección política y esto se refleja claramente en las estadísticas electorales. Si midiésemos al voto como el porcentaje de la población en edad de votar que así lo ha hecho, Chile debería ubicarse en el segmento inferior del continente, junto a Colombia y Guatemala.

El debate sobre la obligatoriedad del voto es mucho más complejo, pero no menos significativo. Es importante señalar que terminológi-

camente el concepto de «voto obligatorio» es falaz. No existe democracia en el mundo donde a uno se *le obligue a votar*, de lo contrario no existiría democracia. Lo máximo que un régimen democrático puede demandarle a sus ciudadanos es la concurrencia a un lugar de votación cada cierto tiempo, nada más; un esfuerzo mínimo si lo comparamos con otros que minuto a minuto tenemos delante nuestro, como el pagar impuestos o detenernos ante una luz roja todos los días so pena de castigo. Lo que el ciudadano hace con su voto es y será un secreto inviolable que nadie ni nada podrán profanar; ésa es la quintaesencia de la democracia (Huneus, 2005). Definitivamente esta obligatoriedad de presencia en un lugar en un momento determinado es una violación a la libertad de los individuos. Pero es una violación marginal si la comparamos con otras y cuyos beneficios sobrepasan enormemente los costos incurridos (Chuaqui, 2005). El debate sobre el voto obligatorio o el voto voluntario transita por otras vías (Fuentes y Villar, 2005).

PROPUESTAS Y ESTUDIOS PARA EL CAMBIO

Por responsabilidad o *accountability* política se entiende todo el entramado de instituciones que tienen la capacidad de forzar a un agente público (electo o designado, persona o institución) a rendir cuentas y eventualmente sancionarlo. Básicamente existen dos clásicas formas de *accountability*, la vertical y la horizontal. La primera se refiere al poder de la ciudadanía de respaldar o sancionar la acción del Gobierno y los representantes, y la segunda se refiere al entramado interno del Estado. En esta sección daremos cuenta de la *accountability* horizontal y del sistema electoral.

Sistema electoral²

El trabajo de pensar una reforma al sistema electoral imperante en Chile no debe ser entendido como el simple traslado de lo que en otro país funcionó. Los sistemas electorales no pueden entenderse como *entidades abstractas* desvinculadas del medio donde serán aplicados; lo aceptado en un país no necesariamente será aceptado en otro y ninguna fórmula «ganadora» es extrapolable. Dicho esto, efectiva-

2. Para una excelente revisión de la literatura sobre el régimen electoral en Chile, véase Joignant, 2007.

mente podemos aprender de otros escenarios y experiencias. Si bien no podemos mecánicamente asociar ningún régimen electoral con la estabilidad, gobierno de mayorías u otras variables, la ciencia política comparada ha avanzado en estos aspectos.

En términos generales, los estudios electorales se basan en tres premisas que provienen de Duverger (1954): 1) Los sistemas proporcionales tienden a producir sistemas multipartidistas; 2) las mayorías relativas tienden a producir sistemas bipartidistas; y 3) los sistemas por mayoría absoluta tienden a producir una multiplicidad de partidos alineados en dos grandes campos políticos (Moser y Scheiner, 2004: 577). En consecuencia, la *magnitud de los distritos* es una variable crítica para estimar el número de partidos que existirá en un sistema (Rae, 1967).³

Cierto es que otras variables también afectan considerablemente la cantidad y el tipo de partidos en los Congresos. Respecto a la cantidad podemos señalar los mínimos requeridos para poder ingresar al Congreso (el umbral en cantidad de votos para obtener el primer legislador), el calendario electoral (simultaneidad o no de la elección presidencial y la del Congreso), los coeficientes y procedimiento de adjudicación de bancas, las divisiones y fisuras sociales, etcétera. Por ejemplo, tenemos suficiente evidencia que la simultaneidad de las elecciones ejecutivas y legislativas tiene un efecto reductor del número de partidos y que en general, la segunda vuelta para la elección presidencial, en caso que ningún candidato sobrepase la barrera del 50%, está asociada con un número de partidos mayor (Jones, 1999). Respecto al tipo de partidos, quizás la característica más importante sea la disciplina partidaria que resulta de una conjugación de factores como la forma de presentación de las boletas de votación, el poder de nominación de los partidos y la libertad del ciudadano para alterar o no el orden de ingreso de los legisladores al Congreso (Morgenstern y Nacif, 2002; Shugart y Carey, 1992).

Los arreglos institucionales deben entenderse como un todo, y mucha evidencia indicaría que los regímenes consensualistas (en los cuales la representación proporcional es una de sus principales características) se encuentran mejor equipados que los mayoritarios para enfrentar las crisis políticas (Lijphart, 1997; Lijphart, 1999). Más aún, recientes pruebas señalan que los regímenes con representación proporcional tienen estadísticamente mejores *records* de democracia que los mayoritarios, *ceteris paribus* (Hoffman, 2005), y que la

3. Por magnitud del distrito se entiende a los cupos a llenar en el distrito equis.

ciudadanía participa más en este tipo de régimen que en sistemas mayoritarios (Ladner y Milner, 1999).

Asimismo, y si una de las aspiraciones de los constituyentes es evitar los cambios bruscos de políticas, es notoriamente evidente que los regímenes proporcionales *son menos sensibles a cambios marginales en las preferencias de un grupo del electorado*, que en última instancia determina quien gobierna en regímenes mayoritarios.⁴ Si bien podríamos continuar la discusión *in extenso* en otra oportunidad, lo que sí es claro es que la decisión del régimen electoral no es evidente y que estamos enfrentados sistemáticamente a *trade-offs* significativos (Godoy, 1988; Norris, 1997; Payne, Zovatto, Carrillo, y Allamand, 2003).

A modo de ejemplo, muchos dirán que el mayoritarianismo produce más estabilidad e identificabilidad aunque no existe «ley» que así lo indique. Quizás tengan en su mente casos como los de Estados Unidos y Gran Bretaña, pero esto parece más antojadizo que producto de una elaboración más profunda. Si fuese tan claro y evidente, ¿cómo explicamos que la enorme mayoría de los cambios electorales ocurridos en los últimos años, tanto en países desarrollados como en desarrollo, se alejan tan radicalmente del mayoritarianismo y tan pocos hacen el camino contrario?

De los 18 cambios de sistema electorales registrados desde el año 1990 hasta el año 2001, 11 (más del 60%) han sido hacia regímenes mixtos y sólo dos desde regímenes mixtos. Asimismo, 11 de los 18 cambios se desprenden de sistemas mayoritarios y van en su mayoría a regímenes mixtos. Si seleccionamos aquellos países con niveles altos de democracia (es decir superior al .83 normalizado en Freedom House y superior a 9 en Polity IV), es decir Japón, Italia y Nueva Zelanda, todos los cambios apuntan a la misma dirección. La tabla 3 muestra todos los cambios registrados en este lapso.

Por ejemplo, Nueva Zelanda, considerada previa a su reforma *more British than Britain*, se alejó radicalmente del mayoritarianismo en 1996 (Geddis, 2004), así como también Japón en 1994 (Schaap, 2005). Inclusive en la propia Gran Bretaña podríamos señalar las

4. Quizás por estas razones, cada vez un mayor número de voces relevantes reclaman un cambio sustancial en el sistema electoral de Estados Unidos. A modo de ejemplo podemos señalar a Arend Lijphart, actuando como presidente de la American Political Science Association (1997), así como al informe elaborado por el Standing Committee on Civic Education and Engagement de la APSA transformado recientemente el libro (2005).

Tabla 3
Cambios electorales entre 1990 y 2001

Año	País	Freedom House	Polity IV	Régimen previo al cambio	Nuevo Régimen
1991	Bulgaria	0,75	0,90	MIX	LC
1992	Albania	0,58	0,75	MAY	MIX
1992	Estonia	0,67	0,80	LC	VP
1992	Mongolia	0,75	0,95	MAY	MAY*
1993	Rusia	0,58	0,70	MAY	MIX
1993	Moldava	0,33	0,85	MAY	LC
1993	Italia	0,83	1,00	VP	MIX
1993	Nueva Zelanda	1,00	1,00	MAY	MIX
1994	Ucrania	0,58	0,85	MAY	MIX
1994	Bolivia	0,75	0,95	LC	MIX
1994	Japón	0,83	1,00	MAY	MIX
1995	Armenia	0,50	0,65	MAY	MIX
1995	Filipinas	0,67	0,90	MAY	MIX
1996	Mongolia*	0,75	1,00	MAY	MAY
1997	Tailandia	0,67	0,95	MAY	MIX
1998	Madagascar	0,67	0,85	LC	MIX
2000	Croacia	0,75	0,85	MIX	LC
2001	Polonia	0,92	0,95	VP	LC

MAY: mayoritario; MIX: mixto; LC: lista cerrada; VP: voto preferencial. MAY/MAY son equivalentes a cambios internos en instituciones mayoritarias, de uninominal a plurinominal y *plurality* a *runoff*. En base a Marengo (2006).

* Las reformas de Mongolia en 1992 y 1996 están relacionadas con la magnitud de distritos en las elecciones mayoritarias. En 1992 los distritos uninominales fueron substituidos por distritos plurinominales, con voto en bloque y en 1996 retorna a los distritos uninominales.

nuevas experiencias en los parlamentos regionales de Escocia y Gales, que adoptaron recientemente regímenes mixtos de representación (Bohrer II y Krutz, 2004).⁵ En fin, así como algunos se empecinan en señalar a Estados Unidos y Gran Bretaña como clásicos ejemplo de las virtudes del mayoritarismo (difícilmente los integrantes de la Alianza Liberal-Socialdemócrata en Inglaterra así lo consideren), también podríamos señalar casos como el de Malawi,

5. Países como Andorra, Alemania, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Hungría (entre otros) utilizan variaciones de estos sistemas mixtos. Quizás el modelo alemán (compensatorio) y japonés (paralelo) son los más conocidos de este tipo de familia electoral.

Gana o Bangladesh, aun cuando ninguno de ellos brilla como tipo ideal de gobernabilidad democrática.⁶

Ciertamente, se podría argumentar que la mayor parte de los países «exitosos» son parlamentaristas y no presidencialistas como Chile. Si bien esto aparentaría ser cierto en primera instancia, aún carecemos de evidencia contundente que controle correctamente sobre los factores endógenos y exógenos y que dé cuenta de la relación existente entre régimen de gobierno y «éxito» de un país. De hecho, tanto Malawi como Gana (mencionados antes) son regímenes presidenciales y el mayoritarismo no ha tenido el efecto esperado. Consecuentemente, tenemos que hilar mucho más fino para evitar llegar a conclusiones precipitadas sobre las virtudes de un tipo de régimen sobre otro.

En los últimos años de vida democrática han surgido varias ideas identificables para la modificación del sistema electoral.⁷ Más aún, en los últimos meses hemos sido espectadores, y algunos protagonistas, de diversos pronunciamientos sobre la necesidad o no de reforma del binominalismo. En este sentido, podríamos agrupar estas voces en torno a cinco grandes familias de propuestas.

1. Los que desean mantener el binominalismo (especialmente en los círculos de la UDI). Los que apoyan esta idea centran sus dardos en la tendencia a la conformación de dos grandes conglomerados políticos que el binominalismo genera. Pocos académicos apoyan esta idea (Carey, 2006).

6. Uno de los ejemplos más señalados es la distribución de escaños en la Cámara de los Comunes en Inglaterra en 1983. En esa oportunidad, la Alianza Liberal-Socialdemócrata recibió un poco más del 25% de los votos, pero tuvo que conformarse con el 3,5% de las bancas en los Comunes. Asimismo, Margaret Thatcher y su Partido Conservador, recibieron el 42% de los votos y lograron obtener el 61% de la Cámara. Este fenómeno no fue aislado y se sigue repitiendo hasta hoy día en diferentes intensidades. En las últimas elecciones de mayo 2005, los laboristas de Blair consiguieron el 35,2% de los votos y el 55,1% de los Comunes cuando, por ejemplo, los liberales recibieron el 22% de los votos y el 9% de la Cámara.

7. Obviamente, la reforma electoral en Chile fue objeto de consideración en diversas oportunidades. Por ejemplo, casi inmediatamente después del golpe de 1973, Pinochet forma una comisión para la creación de una nueva Constitución. Esta comisión fue eventualmente llamada la Comisión Ortúzar, por su presidente, Enrique Ortúzar Escobar. Esta Comisión elaboró un anteproyecto de ley que sirvió como uno de los antecedentes de la Constitución de 1980 (Huneus, 2000).

2. Los que prefieren un sistema mayoritario (Aninat y Navia, 2005). Si bien estos sistemas tienen sus virtudes, tienen más problemas en un contexto multipartidista como el chileno. Esta propuesta subraya la identificabilidad de la relación representante-representado y las tendencias centrípetas que generaría en el sistema de partidos. Sin embargo, más allá de la discusión si es deseable normativamente en un contexto multiideológico como el chileno, veamos un ejemplo relevante: en estas últimas elecciones la Concertación ganó con su caudal de votos agregados a diputados, de forma absoluta o relativa, en 53 de los 60 distritos existentes. Si estos 60 distritos se convirtieran en mayoritarios uninominales, es decir, fuesen como en los países señalados arriba, la Concertación hubiese ganado en 106 de los 120 distritos (asumiendo que el electorado se comporta dentro de cada distrito en forma relativamente homogénea).⁸ La Concertación obtendría entonces el 88% de la Cámara y la Alianza el 12% y obviamente Juntos Podemos nada. Más aún, si gran parte de los argumentos por el cambio del sistema electoral radican en darle entrada a grupos minoritarios, como Juntos Podemos, no se pueden desconocer los desequilibrios que este tipo de sistema produciría, inclusive en las dos coaliciones actualmente representadas en el Congreso (que es lo que sucede hoy, pero al revés, ya que la Alianza pasaría de un 39,5% del voto a un mero 12% del Congreso).

Evidentemente, ésta es la familia más excluyente de las examinadas aquí.⁹ Como vemos, si bien la propuesta merece consideración, tienes importantes dolencias «crónicas», ya que la mayoritización de los distritos produciría posiblemente un efecto de estabilidad, pero a costa de los propios partidos políticos. Sencillamente, una reforma de esta magnitud no sólo mantendría las injusticias de la representación, sino que terminaría por borrar a los partidos políticos del mapa a favor de las dos grandes coaliciones. Esta pro-

8. Por ejemplo: en caso de dividir el distrito 23 (Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura) en dos distritos, creo que es sensato afirmar que en ambos la Alianza sería mayoría como lo es de forma agregada por más que con esta estimación corremos el riesgo de cometer un falacia ecológica (asumir conductas individuales a través de datos agregados).

9. Aquí estoy asumiendo que en caso de ser un único candidato por distrito, los votos de cada uno de los conglomerados (Concertación, Alianza, etc.) se irían mayoritariamente por el candidato que cada uno de las fuerzas políticas presenten.

puesta requiere de una importante redistribución y ésta podría traer aparejada un potencial *gerrymandering*.¹⁰

3. Los que postulan mantener el binominalismo pero con algún correctivo. Por un lado están los que proponen mantener el binominal tal cual se encuentra para la elección de 120 legisladores pero agregándole otro grupo de legisladores que serían electos en listas nacionales (hay un cierto consenso de aumentar la Cámara de Diputados a 150 y el Senado a 48 o 50 miembros), como Ascencio y Fernández. El problema con estas propuestas es que no escapan del efecto «maquillaje» manteniendo todas las desviaciones producidas por el sistema binominal y que bajo este escenario el binominalismo seguiría eligiendo el 80% de los legisladores. La inclusión de minorías en los cupos restantes no tomaría en cuenta la correlación de fuerzas dado por el binominalismo y, consecuentemente, esta reforma no dejaría de ser algo puramente testimonial. Si se mantiene la asignación de escaños usando el cuociente D'Hondt, los nuevos 30 miembros de diputados se distribuirían de la siguiente forma: 16 para la Concertación, 12 para la Alianza y 2 para Juntos Podemos. Otros estudiosos proponen un cambio en el voto propiamente tal, como Samuel Valenzuela (2005b), que insta a cambiar el voto al partido por el voto a la persona y encontrando uso en lo que el llama «remanentes».

4. Los que procuran un sistema mixto paralelo (Díaz y Joignant, 2005). Así como la diversidad de sistemas proporcionales es enorme, el mundo de lo mixto es tanto o más variado. Los sistemas paralelos se caracterizan por elegir una cierta cantidad de miembros en distritos uninominales y una cierta cantidad a través de listas partidarias por representación proporcional, sin existir vinculación entre estos dos grupos.¹¹ Esta propuesta es defendida por Díaz y Joignant, que proponen aumentar el tamaño de la Cámara a 150 diputados, de los

10. Por *gerrymandering* se entiende la manipulación deliberada los límites geográficos de los distritos y circunscripciones electorales para el aumento de los beneficios partidarios.

11. Que no haya vinculación entre estos estadios implica que lo que se vota en uno no tiene impacto en el otro. A modo de ejemplo podríamos señalar en un extremo el caso israelí donde 119 legisladores se elegían por listas partidarias cerradas y bloqueadas y sólo uno era electo en un distrito mayoritario (el primer ministro), mientras que en el otro extremo podríamos señalar a las Filipinas donde 212 son electos en distritos mayoritarios y solo 24 en un distrito proporcional.

cuales 100 serían electos en distritos uninominales y 50 por listas (sin existir vinculación entre estos dos estadios). El problema de esta propuesta es que aboga por redistribuir y además porque de acuerdo a la distribución del voto nacional, se reduce a la oposición a una mínima expresión.

En este tipo de sistema paralelo, cuanto más grande sea la proporción de distritos mayoritarios dentro del conjunto de la Cámara en cuestión, más nos acercaremos a las desviaciones señaladas en el punto sobre los sistemas mayoritarios. Por estas razones la propuesta de sistema paralelo de Joignant y Díaz, donde dos tercios de los legisladores serían electos en distritos uninominales y un tercio en listas cerradas y regionales, produciría efectos inclusive más cercanos a un sistema mayoritario visto anteriormente.

5. Quienes proponen algún tipo de representación proporcional «clásica» de distritos medianos (Auth, 2005). La variación dentro del mundo proporcional es gigantesca y es difícil predecir que pasaría sin tener información sobre el tamaño de los distritos, la necesaria nueva demarcación de los límites distritales (en caso de tener distritos de distintas magnitudes), e inclusive sobre cómo se votaría (por ejemplo, si la lista fuese abierta o cerrada). Es tan variado este mundo «proporcional» que es perfectamente posible observar sistemas con efectos altamente contradictorios. De hecho, técnicamente hablando, el binominalismo es el sistema proporcional que elige la menor cantidad de legisladores por distrito imaginables (con efectos mayoritarios), así como en el otro extremo, tenemos el caso de Uruguay o Israel, donde todo el país se corresponde con un único distrito nacional de 99 y 120 diputados respectivamente. Más aún, muchos estiman que el proporcionalismo de distrito único conduce a la eclosión de partidos políticos, aunque la evidencia es bastante contradictoria en este sentido. Hay otras variables cruciales, como el tipo de voto, para estimar si habrá o no una multiplicación de partidos.

Arturo Valenzuela (2005a), en cambio, propone un símil del régimen electoral que existía en Chile previo a septiembre de 1973. Arriagada, a su vez, propone algo similar con la instauración de un sistema de representación proporcional «corregido», donde para obtener representación un partido deberá contar con un umbral mínimo de un 5% del voto a nivel nacional en distritos que tengan una magnitud pequeña (entre 3 y 5) (Arriagada, 2005a, 2005b) o entre 2 y 9 como Auth. La proporcionalización de los distritos, inclusive con umbrales mínimos de entrada, nos acerca enormemente al mismísimo sistema electoral que Chile tenía previo al golpe de Estado de 1973. Para

que podamos tener una magnitud de distrito como la que proponen Arriagada o Valenzuela, se deberían tomar ciertas medidas políticamente difíciles: a) se deberá aumentar significativamente el número de legisladores; y/o b) ciertos distritos deberán perder sus cupos.

Salvo que se considere un distrito único nacional para la distribución de escaños, es difícil predecir cómo sería la correlación de fuerzas en el Congreso. Es extremadamente poco plausible que Chile transite por esta vía de un único distrito nacional; y las propuestas que van por este camino postulan la redistribución del país en distritos pequeños o medianos. Este tipo de sistema puede traer aparejado un potencial *gerrymandering*.

6. Quienes procuran un sistema proporcional «compensatorio» (Altman, 2006). Los sistemas proporcionales compensatorios se caracterizan por elegir una cierta cantidad de miembros en distritos uninominales, y una cierta cantidad a través de listas partidarias por representación proporcional, pero, a diferencia de un sistema mixto paralelo, en éste sí existe vinculación entre estos dos grupos. La propuesta compensatoria no involucra *gerrymandering*. El sistema propuesto se acerca al neozelandés o alemán.¹² Este tipo de sistema compensatorio es proporcional en tanto la cantidad de representantes que cada lista o coalición recibe responde fielmente al porcentaje de votos obtenidos, no más y no menos.¹³ Un posible problema de

12. En Alemania el MMP fue producto de un delicado balance y negociación entre los partidos políticos (sobre el funcionamiento y origen de los partidos políticos alemanes, véase por ejemplo Huneus, 2001) y se creyó que este sistema iba a ser transitorio. Como dice el dicho, hay veces que no hay nada más permanente que lo transitorio, el MMP alemán parece haber llegado para quedarse. Salvo muy pequeñas transformaciones en términos generales, los alemanes desde 1949 han evaluado muy positivamente este sistema (Krennerich, 1997; Bohrer II y Krutz, 2004; Huber y Powell, 1994; Karp, Vowles, Banducci y Donovan, 2002; Moser y Scheiner, 2004).

13. El sistema compensatorio propuesto tiene una diferencia crucial con los sistemas de Alemania y Nueva Zelanda en que el elector en Chile podría elegir votar a una coalición de partidos y no necesariamente a un partido específico como es necesario en estos dos casos. Si sólo vota por una coalición (por ejemplo: Alianza por Chile, Juntos Podemos o la Concertación) pero no selecciona ningún partido dentro de ésta, su voto será útil a la hora de distribuir escaños entre las coaliciones, pero no tendrá efecto a la hora de la distribución intra-coalicional. Si vota a un partido que pertenece a una coalición, este voto no sólo sirve para estimar el número total de bancas ganadas por la coalición dentro del DUN, sino que además está determinando cómo se asignarán las mismas en su coalición.

esta propuesta es el potencial desequilibrio que habría en el origen de la representación de los legisladores, ya que el conglomerado opositor traería la mayoría de sus legisladores desde las listas partidarias y el conglomerado oficialista desde los distritos y circunscripciones uninominales.

A modo de conclusión, este barrido por los distintos caminos posibles por recorrer frente al binominalismo nos muestran una vez más que el mismo debe ser reformado porque el consenso está todavía muy lejos. Lo que sí es claro es que *no* existe democracia en el mundo que premie, como Chile, a la segunda fuerza política. Los regímenes mayoritarios puros, como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y otros, premian sistemáticamente a la primera fuerza política y no subvencionan al segundo conglomerado como en Chile.

Horizontal accountability

Como mencionamos, un régimen presidencial intenta multiplicar las posibilidades de desacuerdo, para así evitar una situación donde la mayoría de la ciudadanía se convierte en déspota hasta la realización de las próximas elecciones.

In fact, Madison's arguments in *The Federalist Papers* suggest that the rationale for separating the sources of the *origin* and the *survival* of the executive and congress was to ensure that each branch could impose checks on the other without fear of jeopardizing its own existence (Shugart y Carey, 1992: 19).

Esta idea ha sido caracterizada como «separación de poderes». Con este doble mandato que el presidencialismo acarrea, se maximiza, en la visión de los *Founding Fathers*, el imperio de la ley, las garantías civiles y la responsabilidad democrática.

El tipo de relación establecida entre los Presidentes y sus respectivos Congresos constituye parte de la quintaesencia política de la gobernabilidad democrática en el continente latinoamericano. En un esfuerzo por dotar a los *check and balances* de *El Federalista* un contexto del imperio de la ley, O'Donnell se refiere a la *horizontal accountability* o responsabilidad horizontal. No sólo son cruciales los pesos y contrapesos, sino que éstos deben estar inmersos en el imperio de la ley (O'Donnell, 1994). Dentro de este contexto de balance de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, los poderes pre-

sidenciales han ocupado un lugar de privilegio para entender esta relación. Obviamente, cualquier análisis sobre los poderes presidenciales debe también considerar a los poderes legislativos, ya que no sólo es relevante qué tan fuertes son unos y otros, sino la resultante de ambos.¹⁴

En la política comparada se ha encarado el tema de los poderes presidenciales en dos avenidas. Por un lado encontramos aquellos estudios, liderados por el clásico de Shugart y Carey de 1992, que diferencian poderes *legislativos* y *no legislativos* del Presidente (Shugart y Carey, 1992: 113).¹⁵ Por otro lado, tenemos estudios, como el de Coppedge (2001), que no sólo apunta a los poderes formales del Presidente, sino que contextualizan estos poderes dentro de la coyuntura política y de balance de fuerzas políticas en un régimen dado, lo que Coppedge denomina poderes partisanos.

Según Mainwaring y Shugart (1997a), quienes siguen los pasos de Shugart y Carey (1992) se pueden distinguir entre dos tipos claros de poderes formales: los poderes *proactivos* y los poderes *reactivos*. Los primeros son aquellos que le permiten a la máxima autoridad del Estado el alterar el *statu quo* político (como cambios en el gabinete ministerial, disolución de las cámaras, introducción de legislación especial en ciertas áreas, poderes de emergencia, el llamar a una consulta popular). Los poderes reactivos son, en cambio, aquellos que le permiten al ejecutivo mantener el *statu quo* político, en esta categoría sobresalen los vetos presidenciales (Shugart y Carey, 1998). Pero tan relevante como estas relaciones entre los poderes del ejecutivo y el legislativo son la cantidad y calidad de partidos políticos, lo que depende fundamentalmente del sistema electoral, de aquí también su relevancia. A pesar de que los partidos políticos no dirigen las leal-

14. El medir y analizar «poder» en la ciencia política es uno de los asuntos más delicados, ya que implica que la mera amenaza también puede cambiar conductas. Por ejemplo, es bien sabido que el Presidente uruguayo tiene el poder de disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones legislativas en caso de que se censure algún ministro de Gobierno. Sin embargo, el Presidente nunca disolvió el Congreso... ¿Puede afirmarse, entonces, que este poder es irrelevante a la hora de negociar? Obviamente no. Existen indicios que a pesar de que la disolución nunca se llevó a cabo, el Presidente Sanguinetti reconoció que en su primera administración (1985-1990) la amenaza de disolución le fue útil a la hora de obtener la colaboración del Congreso (Altman, 2001; Coppedge, 1994: 169).

15. Véase también Frye, 1997; Hellman, 1996; McGregor, 1994.

tades políticas como un día lo hicieron, éstos siguen siendo críticos para el Gobierno democrático (Strøm y Müller, 1999).

El Congreso Nacional en Chile funciona en el contexto de un régimen ultrapresidencial o presidencial reforzado, al que también se lo ha denominado súperpresidencial (Godoy, 2003: 12). Si bien en Chile podemos encontrar que hasta el momento los presidentes han conservado las normas históricas de comportamiento institucional, no podemos asegurar que ante un periodo de profundo estrés, las instituciones seguirán comportándose de igual manera.¹⁶

Los poderes no legislativos del Presidente son aquellos donde nos encontramos en el ámbito reservado del poder ejecutivo. Básicamente nos referimos a la formación del gabinete de ministros y a una potencial intromisión en asuntos legislativos. Como primera observación podemos afirmar que en América Latina todos los Presidentes gozan de la prerrogativa de seleccionar sus secretarios de Estado, como también remplazarlos unilateralmente es caso de considerarlo necesario; no hay diferencias en este ámbito. Sin embargo, sí existen diferencias en cuanto al control que puede ejercer el legislativo sobre los ministros de Estado. En Argentina, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela, existe la posibilidad de interpelar a un secretario de Estado específico y hacerlo responsable político de sus acciones, incluso, en determinados ámbitos, forzándolo a renunciar. En Chile, en cambio, la interpelación ministerial no es vinculante ya que con una mera formalidad el ministro finaliza el diferendo con la Cámara y ésta no puede sancionar al secretario de Estado (Godoy, 2003).

Desde la transición en 1990 hemos presenciado en varias oportunidades fuertes disonancias del Legislativo con más de un ministro de Estado. Ante estas situaciones, el Congreso no tiene en sus manos un arma realmente efectiva para fiscalizar el trabajo de los

16. A pesar de esta estabilidad con que Chile destaca en el continente, nos resulta muy arduo predecir qué podría suceder si el país tuviese que afrontar una crisis económica de la magnitud de la que afectó a Argentina y a Uruguay en estos últimos años, debido a la imposibilidad de predecir como funcionarían instituciones no controladas por la ciudadanía. ¿Está la institucionalidad chilena preparada para absorber este tipo de golpe? En caso que sí ocurra, ¿se asemejará más a los eventos ocurridos en Argentina o a los ocurridos en Uruguay? La respuesta no es fácil, ya que cualquier ejercicio de preguntarse un contrafáctico implica un grado de estimación que va mucho más allá de lo que la evidencia nos puede señalar.

ministros de Estado. Si bien existe el llamado a sala de los ministros de Estado, esta aparición pública de los secretarios del Presidente no deja de ser un mero *show* mediático ya que, independiente de los argumentos presentados, el Parlamento no tiene capacidad fiscalizadora al no existir sanción posible. La única forma de castigo a los ministros es contingente a la opinión pública y al tratamiento que los medios masivos le den al caso, con los peligros que el sensacionalismo acarrea. Chile parece inmerso en un fetiche constante de la opinión pública frente al Gobierno y a la persona que ocupe la Presidencia de la República. De este trabajo, considero que Chile debe procesar algún tipo de reforma en este ámbito, incluyendo explícitamente la posibilidad de censura ministerial para contrarrestar, aunque sea parcialmente, el peso exacerbado del o de la Presidente.

Cabe señalar los amplísimos poderes de nominación con que goza el poder ejecutivo, inclusive en ámbitos que deberían pertenecer a la ciudadanía tales como la designación de intendentes y gobernadores. Resulta no menor, por otro lado, las limitantes que el Presidente tiene en ámbitos exclusivos de su jurisdicción, como el grado de influencia e inserción de las Fuerzas Armadas en las instituciones y los procesos de toma de decisiones, vía el Consejo de Seguridad Nacional.

Los poderes legislativos del Presidente por su lado son, en Chile, enormes en comparación con sus pares del continente. Por un lado tenemos el tipo de relación que se establece entre los poderes y por el otro las atribuciones únicas de cada poder. Sólo basta leer el artículo 62 de la Constitución de la República para apreciar la inmensidad del poder presidencial y sus atribuciones, especialmente en lo concerniente a las iniciativas exclusivas en materia impositiva, servicios públicos o seguridad social, entre otros tantos. Los miembros del Congreso, en esas materias (concernientes al artículo 62 de la Constitución) carecen totalmente de iniciativa legal; pero, además, durante el proceso legislativo, tienen un campo limitado de acción por los plazos que el ejecutivo les puede imponer. Limitación que tiene por objeto mantener la supremacía presidencial.

Dentro de los poderes legislativos del Presidente podemos también discernir entre los reactivos y los poderes proactivos. Los reactivos son aquellos que le facilitan al ejecutivo el mantener el *statu quo*. Quizás el más evidente sea el poder de veto. Los Presidentes chilenos no sólo tienen la capacidad de veto total a una ley, sino que pueden decidir vetar artículos específicos de las leyes aprobadas por el Congreso. Asimismo, el Presidente goza de prerrogativas consti-

Tabla 4
Poder de los Presidentes en América Latina (formales y partisanos)

	Poderes formales				Poderes no formales			
	Poderes no legislativos*		Poderes legislativos**		Índice general de los poderes presidenciales formales***		Poderes partidistas****	
Argentina	0,38	Medio bajo(1)	0,44	Medio alto(1)	0,41	Medio alto(1)	1	Muy bajo(1)
Bolivia	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,37	Medio bajo	2	Medio bajo
Brasil	0,50	Medio alto	0,62	Muy alto	0,56	Muy alto	1	Muy bajo
Chile	0,50	Medio alto	0,66	Muy alto	0,58	Muy alto	3	Medio alto
Colombia	0,00	Muy bajo	0,59	Muy alto	0,29	Muy bajo	1	Muy bajo
Costa Rica	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,36	Medio bajo	1	Muy bajo
Ecuador	0,50	Medio alto	0,59	Muy alto	0,55	Muy alto	1	Muy bajo
El Salvador	0,50	Medio alto	0,33	Medio bajo	0,42	Medio alto	2	Medio bajo
Guatemala	0,25	Medio bajo	0,29	Medio bajo	0,27	Muy bajo	4	Muy alto
Honduras	0,50	Medio alto	0,25	Medio bajo	0,38	Medio bajo	3	Medio alto
México	0,50	Medio alto	0,24	Medio bajo	0,37	Medio alto	2	Medio bajo
Nicaragua	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo	4	Muy alto
Panamá	0,50	Medio alto	0,43	Medio alto	0,46	Medio alto	2	Medio bajo
Paraguay	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo	4	Muy alto
Perú	0,13	Muy bajo	0,50	Medio alto	0,31	Medio bajo	2	Medio bajo
Rep. Dominicana	0,50	Medio alto	0,37	Medio bajo	0,44	Medio alto	3	Medio alto
Uruguay	0,38	Medio bajo	0,38	Medio	0,38	Medio bajo	2	Medio bajo
Venezuela	0,19	Muy bajo	0,30	Medio bajo	0,25	Muy bajo	3	Medio alto
América Latina	0,41		0,38		0,39			

* Promedio entre el voto de censura legislativo al gabinete y el poder presidencial para disolver el Congreso.

** Promedio ponderado de los poderes legislativos del Presidente, basado en la siguiente fórmula: Poderes legislativos = [(promedio puntaje veto total y parcial x 4) + (puntaje decretos x 4) + (puntaje presupuesto x 3) + (puntaje introducción exclusiva de legislación x 3) + (puntaje plebiscito x 1)]/15.

*** El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio entre los poderes presidenciales legislativos y no legislativos.

**** Los poderes partidistas se basan en los mecanismos de control partidario sobre candidatos comunes (leyes partidarias y electorales).

(1) El nivel de estos poderes es evaluado desde una perspectiva regional comparada. Un país con un nivel "muy alto" en cualquiera de las dimensiones de poder, significa que su registro está por encima de la desviación estándar de la media regional. "Medio alto" significa que su puntaje cae entre el promedio regional y una desviación estándar positiva. El mismo método se utiliza para los niveles "medio bajo" y "muy bajo". Los datos regionales son el promedio o término medio de todos los casos.

Fuente: Altman, 2005: 78-79.

tucionales formidablemente altas en otros ámbitos legislativos como los decretos, ingerencia en el ámbito presupuestal, inclusive, como ya lo señalamos, la posibilidad de convocar la ciudadanía.

Si combinamos los poderes legislativos y no legislativos del Presidente con sus poderes partisanos podemos conformar un gran «poder presidencial». Chile en estas dimensiones comparte con Guatemala, Honduras, República Dominicana y Venezuela en el contexto latinoamericano, el nivel de poder presidencial. Siendo los más fuertes los Presidentes de Paraguay y Nicaragua. Los poderes presidenciales son relevantes ya que «los sistemas presidenciales tienden a funcionar mejor con limitados poderes ejecutivos sobre la legislación, principalmente porque un ejecutivo más débil significa que el Congreso tiene más oportunidad para debatir y votar asuntos controvertidos» (Mainwaring y Shugart, 1997b: 436).

CONCLUSIONES

Todas las configuraciones institucionales son producto de un delicado balance entre opciones muchas veces antagónicas. ¿En qué medida un legislador debe responder a las cúpulas dirigentes de un partido o a los intereses de los ciudadanos que lo votan? La respuesta no es evidente ya que si optamos por la primera opción estaremos limitando la responsabilidad del legislador frente a sus votantes; si optamos por la segunda con certeza estaremos erosionando la disciplina partidaria, crítica a la hora de gobernar. Asimismo, ¿en qué medida el Congreso debe reflejar los diversos intereses ciudadanos o fomentar la formación de mayorías legislativas capaces de tomar decisiones? En el primer caso difícilmente un partido o coalición alguna podrá alcanzar las mayorías necesarias para legislar por sí solo; en el segundo posiblemente debamos dejar fuera del Congreso a importantes corrientes de opinión. Evidentemente podríamos seguir casi indefinidamente con estas preguntas.

Las respuestas a estas preguntas no son sencillas, incluso podríamos dudar que existan respuestas y, más aún, que éstas puedan «viajar» fácilmente de un contexto político a otro. Hay que ser extremadamente juiciosos para no caer en mecanismos de ingeniería electoral y en la importación institucional. En pocas palabras: *no existen* fórmulas mágicas que nos aseguren una democracia de alta calidad. Todos queremos un mayor involucramiento de la ciudadanía, una mayor sensibilidad del Estado frente a sectores débiles, una mayor

justicia redistributiva de los mercados, entre un sinfín de aspiraciones. La discusión es cómo lo logramos.

A casi dos años de haber asumido la presidencia de la República, el Gobierno de Michelle Bachelet empuja otra vez en pos de cambiar el sistema electoral. Otra vez, ya que durante el 2006, una comisión encargada por la Presidenta de la República al entonces ministro del Interior, Andrés Zaldívar, trabajó durante meses para esbozar una propuesta de reforma. Esta propuesta apenas logró sobrevivir, ya que los propios dirigentes concertacionistas la desahucieron literalmente un par de horas después de hecha la propuesta en La Moneda, habiendo entre ellos personas que firmaron el documento unas horas antes. En abril de 2007, a menos de un año del fracaso anterior, otra vez se hace una propuesta, radicalmente distinta a la del 2006 y muchos menos ambiciosa.

Lamentablemente, e independiente a las propuestas en sí mismas, las posibilidades de un cambio electoral son reducidas por los propios intereses de los actores involucrados. Parece que cada día el binominalismo se acopla mejor a los intereses de la Concertación y que cada día ésta se siente más cómoda con el mismo, a pesar de haber quedado atrapada con su discurso reformista. De hecho, el cambio al sistema electoral ha sido uno de los *leit motiv* fundacionales (no el único, por cierto). Por otro lado, la Alianza por Chile, también quedó deudora de su propio discurso en defensa del sistema imperante. Sin embargo sus líderes son perfectamente conscientes que de no cambiarlo, es de esperar que la Concertación les siga aventajando, por más que se mantengan los subsidios que el sistema electoral le confiere por el mero hecho de ser una de las dos grandes coaliciones políticas del país. No creo tan descabellado pensar que en los fueros íntimos de esta coalición de oposición parlamentaria, aquellos que realmente aspiran a que la Alianza sea Gobierno algún día, sepan que un cambio es urgente dada la distribución geográfica de los electores. Pero claro, en los intereses muy racionales de aquellos que necesariamente toman las decisiones, uno puede encontrar razones para explicar el *statu quo* del sistema electoral ya que las malas decisiones políticas y electorales no necesariamente afectan la carrera de las élites partidarias.

REFERENCIAS

- ALEMÁN, Eduardo y Thomas SCHWARTZ. (2006). «Presidential Vetoes in Latin American Constitutions». *Journal of Theoretical Politics*, 18 (1): 98-120.
- ALTMAN, David. (2000). «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999». *Party Politics*, 6 (3): 259-283.
- . (2001). «Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura». *Instituciones y Desarrollo*, 8/9: 385-410.
- . (2005). «Reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI». Editado por Claudio Fuentes. Santiago: Flacso Chile, pp. 49-85.
- . (2006). Propuesta de un sistema compensatorio (proporcional personalizado). Documento de Trabajo del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <http://www.puc.cl/cienciapolitica/papers/proporcional_compensatorio.pdf>.
- ALTMAN, David y Juan Pablo LUNA. (2007). «Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina». *Revista de Ciencia Política*, 27 (EE): 3-29.
- AMORIM NETO, Octavio. (2006). «The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas». *Comparative Political Studies*, 39 (4): 415-440.
- ANINAT, Cristóbal y Patricio NAVIA. (2005). «Reformas políticas: los avances y lo que falta». *Foco-Expansiva*, 41.
- ARRIAGADA, Genaro. (2005a). «Autopsia del sistema binominal (I)». Informe 463. Santiago: asuntospublicos.org.
- . (2005b). «Autopsia del sistema binominal (II)». Informe 464. Santiago: asuntospublicos.org.
- AUTH, Pepe. (2005). «De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente». En *Chile 21 Reflexiona al Chile del siglo XXI. Tomo II* (pp. 7-26). Santiago: Ediciones Chile 21.
- BOHRER II, Robert E. y Glen S. KRUTZ. (2004). «Duverger and Devolution: A Note on the Effects of New Electoral Rules in the UK». *Electoral Studies*, 23 (2): 315-327.
- CAREY, John M. (2006). «Las virtudes del sistema binominal». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 226-235.
- CHEIBUB, José Antonio. (2002). «Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies». *Comparative Political Studies*, 35 (3): 284-312.

- . (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CHEIBUB, José Antonio y Fernando LIMONGI. (2002). «Democratic institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered». *Annual Review of Political Science*, 5: 151-179.
- CHUAQUI, Tomás. (2005). «Participación electoral obligatoria y la protección de la libertad persona». En Claudio Fuentes y Andrés Villar (editores), *Voto ciudadano: Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago: Flacso Chile.
- COPPEDGE, Michael. (1994). *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- . (2001). «Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America». Ponencia presentada en Representation and Democratic Politics in Latin America organizado por Department of Humanities of the Universidad de San Andrés y Department of Political Science of the University of Pittsburgh. Buenos Aires.
- COX, Gary W. y Scott MORGENSTERN. (2001). «Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents». *Comparative Politics*, 33 (2): 171-189.
- DÍAZ, Francisco Javier y Alfredo JOIGNANT. (2005). «Hacia una nueva era de reformas democráticas». En *Chile 21 reflexiona al Chile del XXI* (pp. 27-57). Santiago: Ediciones Chile 21.
- DUVERGER, Maurice. (1954). *Political Parties*. Londres: Methuen.
- FRYE, Timothy. (1997). «A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies». *Comparative Political Studies*, 30 (5): 523-552.
- FUENTES, Claudio. (2004). «Registro electoral automático». *La Tercera*, 12 de mayo.
- FUENTES, Claudio y Andrés VILLAR. (2005). *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago: Flacso Chile.
- GEDDIS, Andrew. (2004). «The General Election in New Zealand, July 2002». *Electoral Studies*, 23 (1): 149-155.
- GODOY, Oscar. (1988). «El sistema electoral: Grandes opciones». *Revista de Ciencia Política*, EE (3): 9-12.
- . (2003). «Parlamento, presidencialismo y democracia protegida». *Revista de Ciencia Política*, 23 (2): 7-42.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY. (1994). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

- HELLMAN, Joel. (1996). «Constitutions and Economic Reform in the Postcommunist Transitions». *East European Constitutional Review*, 5 (1): 46-53.
- HOFFMAN, Amanda L. (2005). «Political Parties, Electoral Systems and Democracy: A Cross-National Analysis». *European Journal of Political Research*, 44 (2): 231-243.
- HUBER, John D. y G. Bingham POWELL JR. (1994). «Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy». *World Politics*, 46 (3): 291-326.
- HUNEEUS, Carlos. (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
- . (2001). «Organización y liderazgo en los partidos políticos. Un análisis comparado de Alemania, España y Chile». *Revista de Ciencia Política*, 21 (1): 107-134.
- . (2005). «Sí al voto obligatorio». En C. Fuentes y A. Villar (editores), *Voto ciudadano: Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 103-108). Santiago: Flacso Chile.
- JOIGNANT, Alfredo. (2007). «Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partido en Chile (1988-2005)». *Estudios Públicos*, 106 (otoño): 205-271.
- JONES, Mark P. (1999). «Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections». *The Journal of Politics*, 61 (1): 171-184.
- KARP, Jeffrey A., Jack VOWLES, Susan A. BANDUCCI y Todd DONOVAN. (2002). «Strategic Voting, Party Activity, and Candidate Effects: Testing Explanations for Split Voting in New Zealand's New Mixed System». *Electoral Studies*, 21 (1): 1-22.
- KRENNERICH, Michael. (1997). «Germany: The Original Mixed Member Proportional System». En A. Reynolds y B. Reilly (editores), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design* (pp. 76-78). Estocolmo: International IDEA.
- LAAKSO, Markku y Rein TAAGEPERA. (1979). «Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- LADNER, Andreas y Henry MILNER. (1999). «Do Voters Turn out more under Proportional than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections». *Electoral Studies*, 18 (2): 235-250.
- LIJPHART, Arend. (1997). «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma». *American Political Science Review*, 91 (1): 1-14.
- . (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

- LIJPHART, Arend y Carlos WAISMAN. (1996). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press.
- MACEDO, Stephen y otros. (2005). *Democracy at Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It*. Washington: The Brookings Institution.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART. (1997a). «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal». *Comparative Politics*, 29 (4): 449-471.
- . (1997b). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARENCO, André. (2006). «Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 53-75.
- MCGREGOR. (1994). «The Presidency in East Central Europe». *RFE/RL*, 3 (2): 23-31.
- MORGENSTERN, Scott y Benito NACIF. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOSER, Robert G. y Ethan SCHEINER. (2004). «Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Cross-National Analysis». *Electoral Studies*, 23 (4): 575-599.
- NAVIA, Patricio. (2005). «Transformando votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2003». *Política y Gobierno*, 12 (2): 233-276.
- NORRIS, Pippa. (1997). «Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems». *International Political Science Review*, 18 (3): 297-312.
- O'DONNELL, Guillermo. (1994). «Delegative Democracy». *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
- PATTERSON, Samuel y Gregory CALDEIRA. (1983). «Getting Out the Vote: Participation in Gubernatorial Elections». *American Political Science Review*, 77 (3): 675-689.
- PAYNE, Mark, Daniel ZOVATTO, Fernando CARRILLO y Andrés ALLAMAND. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- . (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal y Scott MAINWARING. (2005). «Latin American Democratization since 1978: Regime Transitions, Breakdowns, and

- Erosions». Presentado en Regime Político, Modelo de desenvolvimento e Relações Internacionais Europa-América Latina: Do fim do século XIX ao século XXI, 3 y 4 de noviembre, Universidad de Brasília.
- POWELL, G. Bingham. (1986). «American Voter Turnout in Comparative Perspective». *American Political Science Review*, 80 (1): 17-43.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael E. ALVAREZ, José Antonio CHEIBUB y Fernando LIMONGI. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAE, Douglas W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- REHREN, Alfredo. (1992). «Liderazgo Presidencial y Democratización en el Cono Sur de América Latina». *Revista de Ciencia Política*, 14 (1): 63-87.
- SCHAAP, Ross D. (2005). «The House of Representatives' election in Japan, November 2003». *Electoral Studies*, 24 (1): 136-142.
- SHUGART, Matthew y John CAREY. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1998). «Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?» En Matthew Shugart y John Carey (editores), *Executive Decree Authority* (pp. 1-29). Cambridge: Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter M. y Scott MORGENSTERN. (en prensa). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- STRØM, Kaare y Wolfgang C. MÜLLER. (1999). «Political Parties and Hard Choices». En Wolfgang C. Müller y K. Strøm, *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions* (pp. 1-35). Nueva York: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, Arturo. (2005a). Ponencia presentada en Flacso.
- VALENZUELA, Samuel. (2005b). «¿Hay que eliminar el binominal? Una propuesta alternativa». *Política*, 45 (primavera): 53-66.

PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD EN CHILE. TRAYECTORIA HISTÓRICA Y MUTACIONES RECIENTES



JUAN PABLO LUNA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos chileno ha sido objeto de álgidos debates académicos, buscando identificar continuidades y cambios respecto a su configuración previa a 1973. Históricamente, dicho sistema ha sido catalogado como el caso latinoamericano que presentaba los niveles de estructuración programática y de clivajes más altos de la región, aproximándose a las características de los sistemas de partidos europeos (Dix, 1989; Scully, 1992; Coppedge, 1998).

Dicho sistema continúa mostrando altos niveles de institucionalización y estabilidad (Mainwaring y Scully, 1995; Siavelis, 2000). Sin embargo, varios autores han señalado la presencia de cambios significativos, especialmente en términos de la estructura de competencia partidaria y la configuración de las bases sociales de los partidos (Roberts, 1998; Agüero, Tironi, Valenzuela y Sunkel, 1998; Fuentes, 1999; Tironi y Agüero, 1999; Huneus, 2000; Montes, Ortega y Mainwaring, 2000; Carey, 2002; Mainwaring y Torcal, 2003; Posner, 1999 y 2004; Altman, 2004; Navia, 2003).

De formas complementarias, estos autores asocian las discontinuidades observadas con los efectos de las nuevas instituciones electorales introducidas en la Constitución de 1980, y sus interacciones con la profunda transformación socioeconómica vivida por el país bajo el autoritarismo y luego del retorno de la democracia. Los procesos de adaptación estratégica a nivel de élites políticas también son considerados por algunos como factores clave (Fuentes, 1999; Mainwaring y Torcal, 2003).

No obstante, otros autores subrayan la preeminencia de la continuidad sobre el cambio, señalando que, a pesar de las profundas

transformaciones sufridas por el país y su sistema institucional, las características centrales del sistema se mantuvieron (Valenzuela, A. 1994 y 1995; Siavelis, 2000; Valenzuela y Scully, 1997; Angell, 2003).

En este trabajo argumentaré que el sistema de partidos chileno ha procesado cambios importantes en términos de una dimensión que sólo ha sido analizada de modo parcial o tangencial, aunque resulta central para pensar el problema de la representación política en el Chile actual: la estructuración de vínculos entre votantes y partidos.

El artículo está organizado de acuerdo a la siguiente secuencia. La próxima sección introduce al lector al debate teórico acerca de los tipos de vínculos que partidos y ciudadanos suelen forjar en el contexto de regímenes democráticos competitivos. Contando con dicho herramental conceptual y en base a una revisión de fuentes secundarias, la siguiente sección describe brevemente las características atribuidas a la vinculación entre ciudadanos y partidos en Chile antes de 1973. Cabe consignar, no obstante, que en el marco de esta breve reseña resulta imposible dar cuenta exhaustiva de las características históricas y de la totalidad de controversias que el sistema de partidos chileno ha motivado.¹ A continuación, se recurre a tres comparaciones que parecen pertinentes (el sistema de partidos chileno vs. otros sistemas de partidos en la región; el sistema actual vs. su «pasado»; y el sistema actual según estratos sociales, para caracterizar los vínculos entre partidos y sociedad que parecen haberse consolidado en el periodo posterior a 1990. Como corolario de estas tres comparaciones, y recurriendo nuevamente a la tipología que se presenta en la próxima sección, se presenta una caracterización estilizada de la transformación de los vínculos entre partidos y ciudadanos que parece observarse en Chile. Finalmente, a modo de cierre, se plantean algunos escenarios posibles respecto a la evolución futura del sistema de partidos chileno.

VÍNCULOS ENTRE PARTIDOS Y CIUDADANOS: UN MARCO DE ANÁLISIS

En el contexto de una democracia competitiva, partidos y ciudadanos pueden establecer vínculos de muy diverso tipo. En esta sección se introduce una tipología que, siguiendo la propuesta original de

1. Véase Valenzuela (1995) y Joignant (2007) por dos excelentes revisiones de la bibliografía relevante.

Tabla 1
Tipos de vínculo entre partido/candidato y ciudadanos

¿Compite en función de movilización de clivajes o conflictos programáticos?				
		Sí	No	
Nivel de agregación de intereses sociales				
Partido ¿institucionalizado?	Individual	Colectivo	Individual	Colectivo
Sí	Vínculos programáticos y partidarios a nivel individual (I)	Vínculos programáticos y partidarios a nivel colectivo (II)	Vínculos partidarios no programáticos a nivel individual (III)	Vínculos partidarios no programáticos a nivel colectivo (IV)
No	Vínculos programáticos no partidarios a nivel individual (V)	Vínculos programáticos no partidarios a nivel colectivo (VI)	Vínculos no partidarios y no programáticos a nivel individual (VII)	Vínculos no partidarios y no programáticos a nivel colectivo (VIII)

Kitschelt (Kitschelt, 2000; Kitschelt y Wilkinson, 2007) distingue entre ocho tipos principales, construidos mediante la combinación de tres dimensiones: el nivel de institucionalización partidario, la estructuración de la competencia en base a movilización de clivajes o conflictos políticos salientes y el nivel en que se agregan intereses (individual o colectivo) en cada vínculo.² La tabla 1 sintetiza la tipología propuesta.

El tipo I supone la presencia de votantes que estructuran vínculos programáticos con un partido institucionalizado, aunque lo hacen a nivel individual, votando de forma prospectiva o retrospectiva por aquellos candidatos cuyo programa les resulta más cercano. El tipo II se configura ante la presencia de una pluralidad de instituciones intermedias que agregan intereses y articulan una relación más estable con el partido, en base a plataformas compartidas y vínculos relativamente institucionalizados en el tiempo, que resultan funcionales a la estructuración programática de la competencia entre partidos. En el tipo III el vínculo se estructura a nivel individual y con un partido institucionalizado, pero en base a transacciones racionales no programáticas (transacciones clientelares) o alternatively en función de la identificación del votante con subculturas partidarias.

2. Para una caracterización más amplia y para una discusión acerca de los factores causales asociados a la preeminencia de uno u otro tipo, véase Luna, en prensa.

Mientras tanto, en el tipo iv, los vínculos clientelares se estructuran con un partido institucionalizado y a nivel colectivo, sea en un plano local (*pork-barreling, constituency service*) o a nivel de grupos de interés específicos. El tipo v corresponde a un vínculo en que los partidos constituyen vehículos electorales para liderazgos personalistas, los que no obstante estructuran un discurso programático para vincularse con un electorado atomizado. La movilización «neopopulista» y la aplicación de técnicas de *marketing* político masivo son elementos frecuentemente asociados a este tipo. Aunque atípico, el vínculo correspondiente al tipo vi se produce cuando un movimiento social, sin haber desarrollado una estructura partidaria paralela, compete electoralmente en base a la movilización de clivajes o conflictos programáticos. Finalmente, los tipos vii y viii se estructuran también en base a liderazgos personalistas, pero en estos casos, en ausencia de conflictos políticamente movilizados. En el primero de estos tipos, las características personales del candidato constituyen la base de la adhesión electoral que se produce de forma atomizada. En el segundo, en tanto, el candidato posee una relación privilegiada con grupos de interés específicos y colectivamente estructurados.

A partir de esta tipología y en base a la evidencia empírica que se discute a continuación, se presenta más adelante una caracterización acerca de los tipos de vínculo predominantes en Chile, tanto en perspectiva histórica como contemporánea.

TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS CHILENO

Para evitar la falacia de idealizar el funcionamiento del sistema previo a 1973 con el que se comparará el sistema de partidos actual, resulta útil describir brevemente las principales características históricas atribuidas al sistema tradicional, interpretando dicha trayectoria desde la perspectiva analítica discutida arriba.³

En primer lugar, en términos ideológico-programáticos, el sistema de partidos chileno destaca como excepcional en la región por su estructuración temprana, y de larga duración, en base a dos fisuras (clivajes) predominantes: el conflicto clerical-secular y el conflicto

3. Alan Angell (2003) ha identificado explícitamente esta falacia, argumentando en contra de un sentido común basado, como siempre sucede, en una memoria selectiva y en narrativas que resultan algo simplistas (véase también Joignant, 2007).

socioeconómico representado por el eje izquierda-derecha (Dix, 1989, Scully, 1992; Valenzuela, 1995).

A lo largo de distintos periodos históricos uno u otro clivaje se constituyeron en dimensión competitiva principal, subordinando (aunque nunca eliminando) a la dimensión secundaria. Esto último permitió a los distintos partidos combinar posturas más o menos radicales en uno u otro clivaje, sin asumir simultáneamente posturas extremas en ambos (Valenzuela, 1995). Mientras tanto, los clivajes étnicos o regionales nunca lograron establecerse como ejes relevantes para la competencia programática entre partidos (Valenzuela, 1995).

En segundo lugar, desde la década de 1920, los partidos políticos se constituyeron también en poderosos pilares organizacionales afectando todos los niveles de la vida social y cultural. En este sentido, las organizaciones partidarias eran las responsables de encapsular grupos sociales y diseminar las subculturas partidarias y sus orientaciones programáticas a través del territorio chileno. Como señala Samuel Valenzuela:

[By the 1960s] elections and politics became a national «sport», as parties became so deeply ingrained in the nation's social fabric that Chileans would refer to a Radical or a Communist or a Christian Democratic «subculture». Parties helped to structure people's friendships and social life. Partisan affiliation continued to be reinforced by both class and religion, so that Christian Democratic elites were more likely to go to Catholic schools and universities and come from upper-middle class backgrounds, while Socialist elites went to public schools and state universities and came from lower-middle class background. Communist strength was heavily concentrated in mining communities and industrial areas, Christian Democrats appealed to middle-class and women voters, while the right retained support in rural Chile. The major parties framed political options not only in municipal and congressional elections but also in private and secondary associations (Valenzuela, 1999: 202).

En atención a estos rasgos fundacionales y prácticamente permanentes del sistema de partidos chileno, el caso ha sido catalogado como aquel que en América Latina más se aproximaba a la lógica de competencia observada en los sistemas políticos de Europa Occidental (Dix, 1989; Scully, 1992).

En tercer lugar, el sistema preautoritario estuvo marcado tam-

bién por la presencia nada despreciable de vínculos no programáticos entre partidos y ciudadanos. Así, la competencia y negociación parlamentaria constituyeron una arena fundamental en la cual se pujaba por la distribución de subsidios (a favor de distintos grupos de interés) y de beneficios localizados o *pork* (para las circunscripciones electorales). En síntesis, como argumenta Borzutzky:

Distinctive to the Chilean party-system was a combination of ideology and clientelism. Ideology gave each party a program and a blue-print to solve all the problems of society; these programs were reproduced in all the party organizations. Clientelism gave the parties their political support. The best example of the combination of ideological and clientelistic commitments was provided by the parties of the left which, at the rhetorical level, paid due respect to Marxist ideology and the notions of class structure and revolution, while at the political level pursued the same clientelistic, co-optive practices of other parties. Clientelistic politics were reflected in the legislative process, which by the end of the period had become almost widely entirely devoted to the solution of particular problems, the concession of special benefits, or exemptions to social obligations (Borzutzky, 2002: 26).

La distribución de beneficios localizados resultó clave para la articulación de potentes redes de *brokerage* político, que conectaban jerárquicamente el ámbito local (representado particularmente por la figura de los Regidores) con el ámbito legislativo y ejecutivo (Valenzuela, 1977). Dichas redes, por su parte, cimentaban la capacidad de penetración territorial de las omnipresentes máquinas partidarias, al tiempo que otorgaban a los líderes nacionales un fuerte potencial de disciplinamiento de sus huestes legislativas y locales.

En función de los tres elementos reseñados hasta aquí, podría concluirse que el sistema tradicional de partidos se encontraba «congelado» a la usanza de los sistemas europeos descritos por Lipset y Rokkan (1967); combinando perfiles programáticos persistentemente enraizados en los clivajes originarios y capaces de representar los intereses de sectores determinados de la estructura social, con la presencia de máquinas partidarias capaces de penetrar territorialmente el país y de funcionar simultáneamente como vehículos de socialización política, organización de la sociedad civil y redistribución de recursos desde el centro hacia la periferia. Sin embargo, a la luz de las tres características que se discuten a continuación, esta sería una

caracterización incompleta y por tanto errada del sistema de partidos tradicional.

En cuarto lugar, el sistema se caracterizaba por la presencia de altos niveles de competitividad y alternancia partidaria. Por un lado, la continua y creciente frustración de expectativas de los grupos de interés respecto a su capacidad de obtener mayores prerrogativas, limitaba la capacidad de los partidos de encapsular permanentemente a distintos sectores de la sociedad civil, generando altos niveles de alternancia. Al decir de Borzutzky:

The lack of a clear clustering of clientelistic ties created an internally unstable political system in which parties could not maintain their strength for a long period of time since they could not satisfy the expectations of all the groups co-opted by the party. Dissatisfaction with the behavior of the victorious party prompted groups to move elsewhere within the political organization in search of better luck, creating a constant political turnover (Borzutzky, 2002: 26).

Por otro lado, la recurrente presencia de pujas y fraccionamientos al interior de las principales corrientes políticas que estructuraban la competencia partidaria, conspiraba también contra la presencia de vínculos estables y más permanentes entre los ciudadanos y sus representantes partidarios (Valenzuela, 1995). En este contexto, la irrupción no poco frecuente de liderazgos personalistas (por ejemplo, los dos Alessandri e Ibáñez) y la proliferación de nuevas etiquetas partidarias al interior de los troncos ideológicos tradicionales también debe ser considerada en toda su magnitud, como un rasgo históricamente presente en el sistema de partidos chileno. En definitiva, este nivel de volatilidad podría estar indicando cierta precariedad en el vínculo (intertemporal) entre partidos políticos y sociedad (Montes, Ortega y Mainwaring, 2000).

En quinto lugar, y en consonancia con el punto anterior, las bases sociales de los partidos chilenos parecen haber sido también algo más heterogéneas y volátiles de lo que sugiere nuestro sentido común sobre el periodo previo a 1973. Así, según Arturo y Samuel Valenzuela:

[Before 1973] though the left in Chile drew more on working-class sectors, and the parties of the center and right had strong support among middle-and upper-class elements, all Chilean

parties had heterogeneous bases of support and drew the bulk of their voters from the poorer sectors of society. In Portes' sample the Christian Democratic Party received as much support from low-income elements as did the Communists and Socialists. The National Party always relied on the rural poor for much of its voting support. Conversely, other surveys have noted that certain categories of professionals and middle level managers were more likely to support the left than the right. Aggregate data analyses yield similar results. An examination of the socioeconomic correlates of the vote for Chile's parties reveals that with the exception of the Communist party, with strong roots in mining areas, only a small percentage of the variance in party voting was explained by economic or occupational variables (Valenzuela y Valenzuela, 1986: 197).

Finalmente, en sexto lugar, la participación electoral en el periodo previo a 1973 tendió a ser baja y a situarse en niveles comparables a los que hoy en día se observan en Chile (Navia, 2004). Sin embargo, y aunque su efecto sobre el sistema de partidos resulta discutible (Valenzuela, 1995), es necesario consignar que hasta 1970 rigieron limitaciones al sufragio muy significativas, las que incluso han ameritado que algunos autores cataloguen como «democracia restringida» al régimen político vigente hasta 1970 en el que los analfabetos no podían sufragar (Rueschmeyer, Huber y Stephens, 1992). Por tanto, aunque el número de votantes sea similar en ambos periodos, el contexto en el cual los potenciales electores no votan es diferente, lo que torna discutible una comparación directa entre ambas cifras.

En síntesis, el sistema de partidos tradicional se encontraba estructurado en base a la combinación de movilización programática (de acuerdo a la competencia en base a los clivajes clerical-secular y socioeconómico) y de cooptación clientelar de grupos de interés funcionales y territoriales, a partir de la estructuración de potentes redes partidarias que vinculaban cada localidad con el centro. De acuerdo a los tipos ideales presentados anteriormente, mientras la primera característica hace gravitar al sistema anterior a 1973 hacia el tipo II (vínculos programáticos y partidarios estructurados a nivel colectivo), la segunda lo vuelca hacia el tipo IV (vínculos partidarios no programáticos estructurados a nivel colectivo). Sin embargo, ambos tipos ideales presuponen la presencia de partidos institucionalizados y con bases sociales relativamente consolidadas, condiciones que sólo se verifican parcialmente y en algunos periodos específicos de

la historia del país. Por su parte, la presencia de fuertes subculturas partidarias (tal vez mucho más centrales a nivel de élites políticas) contrasta con los relativamente bajos niveles de participación (e inclusión) electoral y con niveles relativamente altos de alternancia electoral entre partidos y entre referentes particulares al interior de cada corriente ideológica. La próxima sección, desde diferentes perspectivas, da cuenta de las principales continuidades y rupturas que se verifican en el sistema de partidos contemporáneo.

EL SISTEMA DE PARTIDOS CHILENO CONTEMPORÁNEO: CONTINUIDADES Y RUPTURAS

El sistema de partidos chileno en la región: una (aparente) paradoja

Resulta sugerente, como primera aproximación, analizar datos comparados acerca de las características actuales del sistema de partidos chileno. Según la literatura, Chile posee junto con Uruguay y Costa Rica uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de la región (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, Zovatto, Carillo y Allmand, 2002; Jones, 2005). Según se observa en la tabla 2, aun dentro del grupo de sistemas institucionalizados (dado que tanto en Costa Rica como en Uruguay se han producido recientemente procesos de cambio electoral significativos), Chile presenta niveles muy bajos de volatilidad electoral, ubicándose en segundo lugar a nivel regional y poseyendo niveles de volatilidad tres veces inferiores al promedio latinoamericano.

En tanto el índice de volatilidad toma en cuenta la magnitud del trasvase de votos entre partidos registrado entre una elección y la anterior, en función de estos resultados, podría pensarse que los vínculos entre ciudadanos y partidos han logrado estabilizarse en el periodo posterior a 1990, generando altos niveles de lealtad entre partidos y votantes. Complementariamente, el sistema de partidos chileno posee grados de estructuración programática comparativamente altos, ubicándose nuevamente junto a Uruguay, al tope del *ranking* regional (Luna y Zechmeister, 2005; Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas y Zechmeister, en prensa).

A su vez, de acuerdo a los datos del LAPOP 2006 y según se observa en el gráfico 1, los ciudadanos chilenos se encuentran entre quienes más confían en la región en los partidos políticos. La ausencia

Tabla 2
Volatilidad electoral en las últimas dos elecciones legislativas en América Latina

País	Volatilidad electoral
Honduras	7
Chile	7.85
El Salvador	11
México	10
Nicaragua	17
Uruguay	16
Brasil	20
Paraguay	24
Costa Rica	24
Panamá	28
Rep. Dominicana	20
Argentina	26
Ecuador	28
Colombia	39
Bolivia	41
Venezuela	41
Guatemala	36
Perú	48
Promedio	26,8

Fuente: Construcción propia en base a Jones (2005) y Servicio Electoral.
* El índice calculado por Jones se basa en el promedio de volatilidad electoral registrado en las últimas dos elecciones. Los datos de Chile fueron recalculados tomando solamente la volatilidad electoral registrada entre las elecciones legislativas de 2001 y 2005. A su vez, en tanto Jones (2005) presenta un índice de volatilidad entre coaliciones (Alianza-Concertación) para el caso chileno, el índice de Pedersen fue recalculado tomando como base la votación individual de los partidos.

de crisis de gobernabilidad en el país (usualmente ambientadas por contextos económicos recesivos y/o graves escándalos de corrupción) coincide con este indicador.⁴

¿Se ha consolidado (estabilizado) entonces la relación entre los electores chilenos y sus partidos? En comparación con la trayectoria histórica del sistema y en base a los datos hasta aquí presentados podríamos concluir afirmativamente en dicho sentido.

4. Véase LAPOP (2006) para un reporte exhaustivo acerca de las características técnicas y los principales hallazgos del estudio.

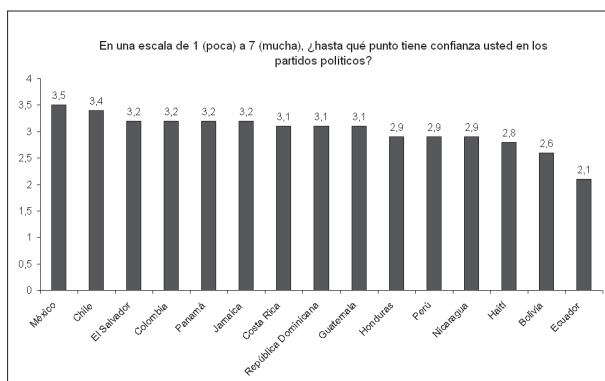


Gráfico 1. Confianza en los partidos políticos en América Latina (LAPOP, 2006)

No obstante, otra serie de datos tiende a contradecir dicha conclusión. Según los datos recogidos en la encuesta LAPOP 2006, los ciudadanos chilenos se destacan en la región por su lejanía respecto a los partidos políticos y por su apatía respecto a los procesos electorales.

Si bien comparativamente los chilenos confían más que sus pares latinoamericanos en los partidos políticos, los niveles absolutos de confianza son relativamente bajos. Además, cabe consignar que los partidos son la institución comparativamente peor evaluada por la ciudadanía chilena (gráfico 2).

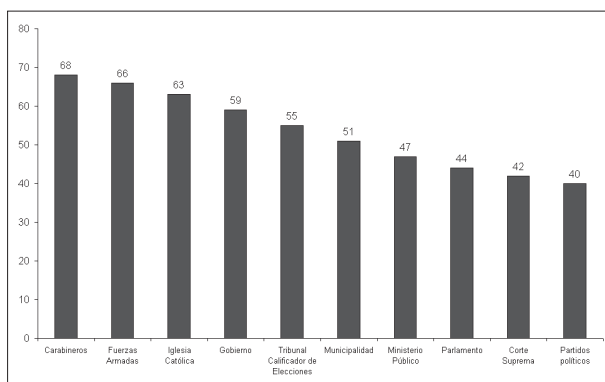


Gráfico 2. Confianza en instituciones chilenas (LAPOP, 2006)

Además, según se observa en el gráfico 3, el porcentaje de ciudadanos que declara simpatizar con algún partido político (25,6%) se encuentra entre los tres más bajos de la región, ubicándose aproxi-

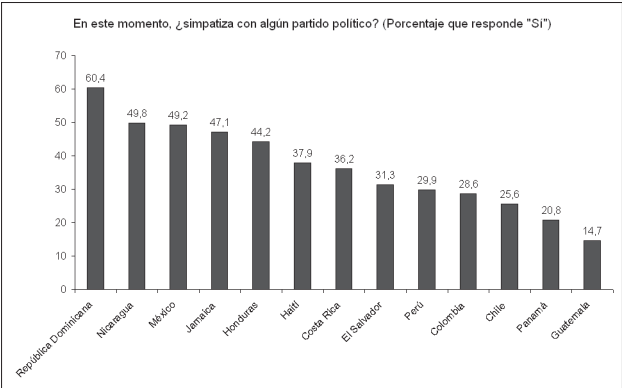


Gráfico 3. Simpatía con partidos políticos en América Latina (LAPOP, 2006)

madamente diez puntos por debajo de la media latinoamericana. Si bien es posible que en Chile la adhesión se refleje a nivel de coaliciones (en lugar de a nivel partidario), pudiendo existir sesgos que penalicen al caso chileno, la información resumida en el gráfico 4 es consistente con la recién presentada. En este caso se pregunta al encuestado si durante la última campaña electoral ha trabajado por algún partido o candidato político. En virtud de esta formulación, es menos probable que quienes hayan trabajado por una coalición dejen de responder afirmativamente a causa de una percepción acotada al trabajo por un partido político individual.

Según se observa en el gráfico 4, en este caso el posicionamiento de Chile es aún más extremo, siendo el país de América Latina (entre aquellos en que se realizó el estudio) que presenta los niveles más bajos de participación ciudadana (3,8%) en campañas políticas.

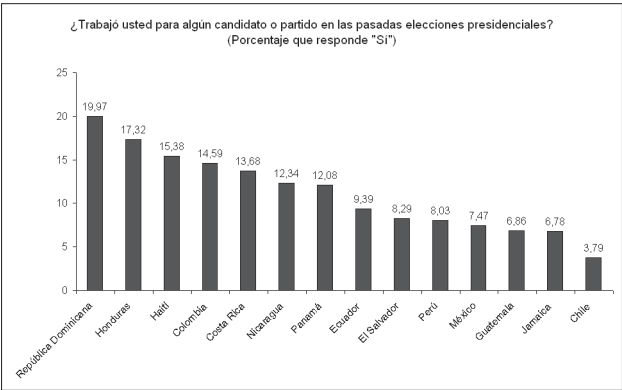


Gráfico 4. Trabajo en campañas electorales en América Latina (LAPOP, 2006)

Estos dos últimos indicadores también son consistentes con niveles de participación electoral marcadamente decrecientes, al tomar 1988 como punto de partida (Altman, 2006). Si bien la baja participación electoral parece ser un rasgo de larga duración en la sociedad chilena (Navia, 2004), caben tres puntualizaciones.

En primer lugar, los niveles de participación electoral previos a 1970 podrían explicarse, al menos parcialmente, por la presencia de restricciones importantes en la ciudadanía política (Rueschemeyer, Huber y Stephens, 1992). Si bien la ausencia de un proceso de inscripción automática y voto voluntario constituyen una traba también significativa para la participación política de ciudadanos que están en condiciones de ejercer el derecho a voto en el periodo postransicional (Chuaqui, 2007), los contextos institucionales en que se produce la baja participación son divergentes.

En segundo lugar, cuando se la analiza en términos comparados, la participación electoral declarada por los ciudadanos chilenos (71%) también se encuentra entre las más bajas de la región, ubicándose nuevamente por debajo de la media latinoamericana (gráfico 5).

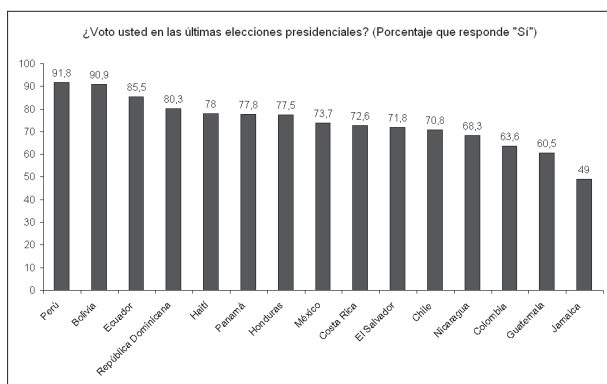


Gráfico 5. Participación electoral declarada en América Latina (LAPOP, 2006)

En tercer lugar, como se observa en el gráfico 6, los segmentos más jóvenes del electorado chileno declaran niveles de participación electoral muy inferiores a los que poseen sus compatriotas más viejos. Así, mientras sólo 20% de aquellos que poseen entre 18 y 25 años de edad (quienes por lo demás son aquellos que concentran la mayor participación en protestas sociales durante el último año) declaran haber votado en la última elección presidencial, los mayores de 36 años muestran niveles de participación superiores al 80%. Este tipo de distribución etaria, aunque probablemente asociada a la

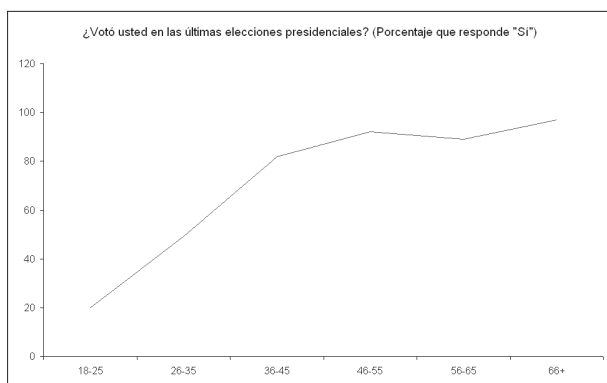


Gráfico 6. Participación electoral declarada según edad en Chile (LAPOP, 2006)

legislación que regula la inscripción electoral, es único en la región, no registrándose otros casos con diferencias tan marcadas y niveles de participación electoral juvenil tan bajos.⁵

En síntesis, esta segunda serie de datos sugiere enfáticamente la presencia de niveles comparativamente bajos de vinculación entre los partidos chilenos y los ciudadanos. En línea con el argumento histórico de Montes, Ortega y Mainwaring (2000), parecería ser que la capacidad del sistema de partidos de vincularse con la sociedad civil sigue siendo baja. Tentativamente, además, podría concluirse que dicha capacidad se ha reducido aún más en los últimos tiempos, en tanto los procesos electorales en que participan los partidos tienden a concitar niveles decrecientes de adhesión en el electorado más joven.

La presencia de un sistema de partidos débil en cuanto a su relación con la sociedad civil y sumamente fuerte en términos de su capacidad de reproducir lealtades electorales (tal como lo indica el índice de volatilidad) es aparentemente paradójica. En otras palabras, no parece usual que un sistema de partidos estable e institucionalizado a nivel electoral, conviva con una ciudadanía crecientemente alejada de los partidos y sin simpatías partidarias cristalizadas.

Dos explicaciones alternativas pueden echar luz sobre esta paradoja aparente. Por un lado, es posible que con el crecimiento y la modernización económica y social que ha vivido Chile en las últimas dos décadas, se hayan configurado condiciones propicias para la instauración de una democracia de «baja intensidad», pautada por

5. Véase Toro (2007) para una caracterización reciente acerca de la inscripción electoral juvenil y sus determinantes.

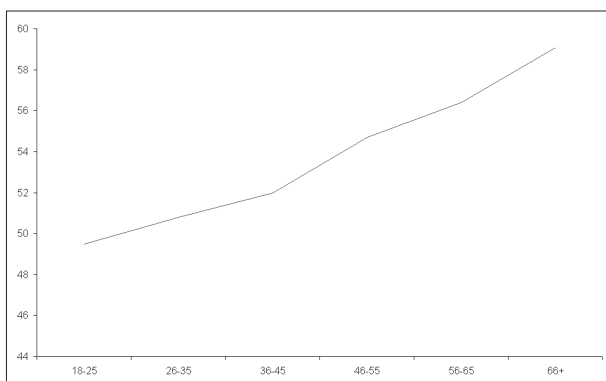


Gráfico 7. Índice de apoyo al sistema institucional según edad (LAPOP, 2006)

menores niveles de conflicto y participación social. En otras palabras, según esta tesis, Chile estaría entrando en una fase posmaterialista, en la cual es dable esperar una «normalización» del conflicto político (Inglehart y Welzel, 2005; Angell, 2003). En este caso, es posible explicar la convivencia de resultados electorales estables con un alejamiento progresivo de la población respecto a los partidos y a la política. Los comparativamente altos niveles de confianza en los partidos políticos que muestran los resultados del LAPOP en Chile resultan consistentes con esta explicación, particularmente en un contexto regional en el que los ciudadanos confían muy poco en las instituciones partidarias.

No obstante, la presencia de un «malestar social» persistente en el Chile postransicional (UNDP, 2000; Huneus, 1998), así como la ocurrencia frecuente de actividad política extrainstitucional (por ejemplo, protestas callejeras) la vuelven menos probable. A su vez, según la evidencia comparada del LAPOP 2006, los niveles de «apoyo al sistema institucional» registrados en Chile se encuentran cercanos a la media regional.⁶ Mientras tanto, si se analizan los niveles de «apoyo» según rangos etarios, resulta evidente que quienes menos participan del sistema poseen también niveles de apoyo institucional significativamente menores (gráfico 7). En síntesis, la tesis posmaterialista parece, al menos, una explicación insuficiente respecto a la paradoja chilena.

Por otro lado, la presencia de un sistema altamente institucionalizado y estable a nivel de élites políticas pero con una débil relación

6. Véase LAPOP (2006) para una descripción acerca de la construcción del índice de apoyo al sistema.

con la ciudadanía, podría ser consecuencia de cambios en los patrones de vinculación entre partidos y votantes ocurridos durante el periodo posterior a 1990. En lo que resta de este artículo se presenta una descripción tentativa de las principales transformaciones observadas en relación a dichos patrones.

La evolución de los vínculos programáticos desde 1990

De acuerdo a los datos empíricos disponibles, los dos clivajes que tradicionalmente estructuraron el sistema de partidos chileno (clerical-secular y socioeconómico), han cedido lugar a un nuevo eje de competencia estructurado en función de los alineamientos políticos consolidados durante el régimen autoritario encabezado por el general Pinochet (Tironi y Agüero, 1999; Ortega, 2003; Mainwaring y Torcal, 2003). A este respecto, la evidencia disponible destaca la preeminencia de un clivaje retrospectivo de régimen, como el único capaz de dividir las aguas entre ambos pactos, distinguiendo entre aquellos que apoyaron (y en algunos casos, colaboraron) con el régimen autoritario de Pinochet (la Alianza) y aquellos que se encontraban en la oposición (la Concertación).

No obstante dicha «sustitución» de clivajes, la evidencia disponible también parecería indicar que el nivel de estructuración programática ha declinado en el sistema. La convergencia programática entre ambos campos políticos es especialmente visible en el clivaje socioeconómico, en el que los líderes partidarios no presentan posiciones programáticas internamente coherentes y externamente diferentes (Hagopian, 2002). Este estado de cosas se ve reflejado en las declaraciones de un líder de la Concertación:

En estos temas [política social], yo nunca me sentí constreñido por la derecha. Nosotros [la Concertación] no queremos tener un sistema público, estatal, en bancarrota y no sólo por cuestiones financieras. Conceptualmente, muchos de nosotros queremos abrir espacios a la sociedad civil [...] No es que la derecha nos haya bloqueado, en algunos aspectos lo hizo, pero en otros, nosotros no quisimos que las cosas cambiaran. [...] Francamente (si la derecha no controlara el Senado), yo no creo que las cosas hubieran sido muy diferentes en términos económicos y de política social. En términos políticos, sí, absolutamente, nos hubiera gustado tener otra Constitución, sin senadores designados [...]

Pero mira, yo ya dejé de culpar a la derecha, aunque, en el contexto de un discurso público, uno puede decir que esto es «culpa de la derecha» (entrevista anónima realizada en 1999, citada en Castiglioni, 2005: 105).

No obstante, más allá del proceso de colusión programática, los constreñimientos institucionales introducidos por la Constitución de 1980 también juegan un importante rol, especialmente en las visiones más «ortodoxas» de líderes de izquierda de la Concertación:

La cultura del consenso es tan fuerte que cada reforma necesita ser negociada detrás de puertas cerradas. Y una vez que tú llegas a un consenso, luego los legisladores levantan sus manos y votan. Esto hace que el conflicto entre los partidos con distintas posiciones sobre un tema no puedan discutirlos públicamente, generando una ilusión de consenso que deslegitima al sistema. Además, el empate legislativo que genera el binominal, la extrema concentración del poder en favor del ejecutivo prevista en la Constitución, y la necesidad de mayorías calificadas para virtualmente cada una de las reformas que queremos impulsar hacen que el ejecutivo ni siquiera envíe legislación para la cual sabe que no existe posibilidad de consenso. Esto genera un bloqueo, hiere las iniciativas del gobierno y contribuye aún más a deslegitimar a la política y a los políticos (Carolina Tohá, candidata a diputada por el PPD, entrevista personal 2001).

Además, la participación de la Democracia Cristiana en la Concertación y de fracciones liberales en Renovación Nacional (es decir, al interior de la Alianza), aumenta la heterogeneidad interna de ambos pactos en referencia al clivaje clerical-secular. La transversalidad de este último clivaje vuelve difícil su politización a través de la competencia programática entre ambos pactos. Finalmente, la presencia de vínculos programáticos parecería encontrarse estratificada socialmente, con los segmentos socioeconómicos más altos, mostrando una mayor capacidad de relacionarse programáticamente con los partidos.

Con el propósito de testear estos argumentos, se presenta a continuación el posicionamiento programático relativo de los distintos electorados partidarios en el año 2000, momento que coincide con las elecciones más competitivas entre aquellas que han tenido lugar desde 1989. Dicho posicionamiento es estimado en función de tres

puntajes factoriales calculados con el propósito de recuperar, partiendo de un set amplio de ítemes de encuesta, los tres clivajes relevantes en el caso chileno (socioeconómico, conservador-liberal y autoritario-democrático).⁷ El clivaje conservador-liberal respecto a cuestiones valóricas, se utiliza como *proxy* contemporáneo del conflicto entre clericales y seculares.

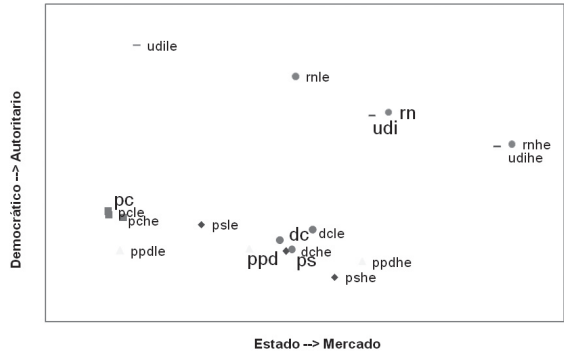
Para cada uno de los electorados partidarios se presenta, en negrita, una estimación de su posicionamiento programático en estos tres clivajes. A su vez, el posicionamiento relativo de electores partidarios con distinto nivel educativo también es representado en cada mapa, mediante la identificación de un grupo de votantes con niveles bajos de educación (identificados con la sigla LE a continuación de la sigla partidaria) y de un grupo de votantes con alto nivel educativo (identificados con la sigla HE).⁸

Los mapas 1 y 2 presentan el posicionamiento relativo de los electorados de cada partido en cada clivaje. El mapa 1 combina el clivaje socioeconómico (estado-mercado) con el clivaje de régimen (autoritario-democrático). En primer lugar, si se observa el posicionamiento general de los partidos, es evidente que la competencia en torno al clivaje de régimen es la que provee mayores niveles de diferenciación, distinguiendo claramente entre un campo concertacionista con un posicionamiento más «democrático» (campo al que deben añadirse los votantes comunistas) y un campo más «autoritario» en el que se ubican los partidos de la Alianza.

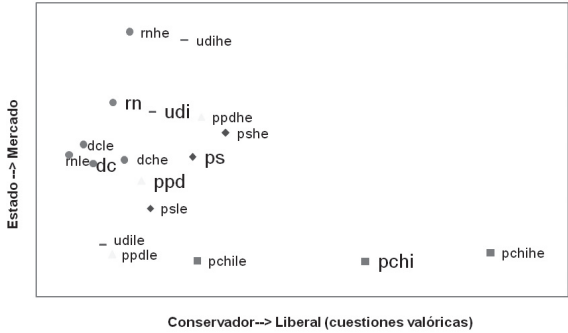
En segundo lugar, en el clivaje socioeconómico, y a excepción de los votantes comunistas, los electores se ubican cerca del origen de la gráfica, con los partidos de la Concertación ubicados marginalmente

7. Los datos utilizados aquí corresponden a la tercera ola del World Value Survey, la que contenía una serie amplia de ítemes relacionados con cada clivaje. El clivaje conservador-liberal es representado por un factor creado en función de las actitudes acerca del divorcio y el aborto. El factor socioeconómico fue calculado en base a las respuestas a preguntas acerca del grado preferido de intervención estatal en la economía y la provisión de políticas sociales. Finalmente, el nivel de apoyo al régimen democrático y el grado de asociación entre democracia y desorden identificado por el encuestado, constituyen la base para el cálculo del factor de régimen. Variables latentes con estructura similar fueron calculadas para 1988 (en base a datos del Projeto Cone Sul), 1996 (wvs, segunda ola) y 2006 (LAPOP).

8. Ambos grupos fueron creados a partir de la creación de terciles para la variable que representa el nivel educativo del encuestado. En beneficio de la claridad, el tercil educativo intermedio no es representado en el gráfico.



Mapa 1. Posicionamientos de los votantes partidarios en los clivajes socioeconómico y de régimen circa 2000 (WVS, 2000)



Mapa 2. Posicionamientos de los votantes partidarios en los clivajes socioeconómico y liberal-conservador circa 2000 (WVS, 2000)

a la izquierda (posición que favorece mayores niveles de intervención estatal) y con los partidos de la Alianza en una posición levemente opuesta.

En tercer lugar, la distribución de posicionamientos programáticos según nivel educativo provee pistas adicionales. Mientras que en el clivaje de régimen los electorados partidarios se ubican de forma consistente (los electores de un mismo partido se ubican en posiciones cercanas independientemente de su nivel educativo), existen visibles diferencias intrapartidarias en el clivaje socioeconómico. En este caso, independientemente de la afiliación partidaria, los votantes menos educados prefieren mayores niveles de intervención estatal en la economía. El caso de los votantes de la UDI es particularmente interesante, en tanto es posible observar que los votantes menos

educados de la UDI poseen perfiles programáticos similares (particularmente en el clivaje socioeconómico) a los votantes del Partido Comunista. Aunque de forma más tenue, los patrones observados en los casos de RN, el PPD y el PS son similares a los recién descritos para el caso de la UDI. En síntesis, existe una división sociológica respecto al clivaje socioeconómico que no encuentra representación consistente en el sistema de partidos.

Una configuración similar se observa en cuanto al clivaje conservador-liberal (mapa 2). Una vez más, este clivaje corre transversalmente al interior de los partidos, marcando diferencias entre los electores menos educados (más conservadores) y los más educados (marginalmente más liberales). No obstante, la dispersión intrapartidaria es menor en este caso, con la excepción del PC, partido que presenta la mayor dispersión observada.

Con el propósito de testear estas observaciones de forma más sistemática, la tabla 3 presenta los resultados de un modelo *logit* utilizado para predecir el voto por una u otra coalición en función de los tres clivajes analizados, controlando por nivel educativo. Aplicando el paquete *Clarify* a ambos modelos, es posible simular el cambio en la probabilidad estimada de un voto favorable a la Concertación, a partir de un cambio en el posicionamiento programático de un elector en cada uno de los clivajes bajo condiciones de *ceteris paribus*.

Los resultados obtenidos son plenamente consistentes con los presentados antes. Mientras que el clivaje de régimen y el clivaje socioeconómico obtienen coeficientes significativos, el coeficiente

Tabla 3
Predicción del voto por la Concertación o la Alianza en 2000
en base a posicionamientos programáticos

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Liberal-Conservador	1.0	1.2	.8	
Estado-Mercado	.79 (*)	.81	.8	
Regimen	.32 (***)	.29 (***)	.38 (***)	.38 (***)
Educación		.6 (***)	.63 (***)	.58 (***)
Autoubicación ideológica (izquierda-derecha)			.000 (***)	.000 (***)
N	564	595	563	564
Log Likelihood	-293.09061	-284.4796	-188.07545	-190.00694
Pseudo R ²	.19	.21	.45	.44

Fuente: Construcción propia en base a WVS (2000)

(efecto) del primero es más fuerte que el obtenido por el segundo. Manteniendo otros factores constantes, un cambio en el posicionamiento programático de un votante en el clivaje de régimen desde un puntaje de -1,5 (democrático) a uno de 1,5 (autoritario) aumenta en 80% la probabilidad de votar por la Alianza. Este resultado resiste la incorporación del nivel educativo en los modelos predictivos. Al simular el mismo cambio programático para el caso del clivaje socioeconómico, la posesión de preferencias programáticas estatistas aumenta la probabilidad de voto por la Concertación en un 16%. Dicha probabilidad se reduce a 13% cuando se controla por nivel educativo. Finalmente, el efecto del clivaje liberal-conservador no resulta significativo en la predicción de voto por una u otra coalición.

La evidencia hasta aquí presentada respalda dos tesis acerca de los vínculos programáticos en el sistema contemporáneo: a) que aquellos se encuentran esencialmente restringidos al clivaje de régimen; y b) que dichos vínculos presentan un patrón significativo de estratificación social, siendo más frecuentes entre los electores con mayor nivel educativo. Sin embargo, la evidencia presentada hasta aquí no aporta elementos que permitan concluir acerca de la evolución temporal de este tipo de vínculo. A estos efectos, la tabla 4 presenta la evolución temporal de la correlación entre el eje izquierda-derecha y los tres clivajes analizados antes, reconstruidos a partir de mediciones disponibles para distintos momentos del periodo 1988-2006. Según estos datos, el clivaje de régimen muestra niveles decrecientes de correlación con el eje izquierda-derecha, siendo de todos modos aquél que posee la relación más fuerte con dicho eje. El clivaje liberal-conservador no obtiene en ningún caso correlaciones significativas. Finalmente, el clivaje socioeconómico muestra niveles más estables aunque marginales de relación con el eje izquierda-derecha.

Tabla 4
Correlación entre la auto-ubicación ideológica y las preferencias programáticas
1988-2006

	Régimen	Moral	Estado-mercado
1988	.62 (L→Dem)	.17 (L→Lib)	.08 (L→St)
1996	.28 (L→Dem)	.06 (L→Lib)	.11 (L→St)
2000 Chile	.27 (L→Dem)	.13 (L→Lib)	.11 (L→St)
2006	.21 (L→Dem)	.07 (L→Lib)	.09 (L→St)

Fuente: Construcción propia en base a WVS (2000)

Estas observaciones vuelven a colocar al clivaje de régimen como el principal articulador de los alineamientos políticos en el sistema chileno, aunque sugieren que el mismo posee niveles decrecientes de fortaleza. Esto último se agrava al tomar en cuenta un dato adicional. Como se observa en el gráfico 8 (desde 1994, año a partir del que existen muestras nacionales comparables de forma ininterrumpida), el porcentaje de ciudadanos chilenos que se niega a identificarse con el eje izquierda-derecha y de aquellos que se autoclasifican como independientes se ha incrementado de forma importante, a excepción de picos de baja que coinciden con los ciclos electorales de 1997 (legislativo), 1999 (presidencial) y 2001 (legislativo). La comparación entre los resultados obtenidos para Chile y aquellos disponibles para Uruguay (el otro caso en la región que combina alta institucionalización y alta estructuración programática) resulta ilustrativa. Aunque las preguntas no son estrictamente comparables en tanto en Uruguay no se incluye la opción «independiente» y se utiliza una escala de 1 a 10, el grupo de independientes y de aquellos que no se ubican en el eje resulta menor, fluctuando entre un máximo de 14% y un mínimo del 6% (contra un mínimo anual de 24% en Chile correspondiente a 1997 y un máximo que alcanzó al 45,5% en 2003).

En síntesis, podría concluirse que en la postransición, el clivaje de régimen ha sustituido (en línea con la tesis planteada en prime-

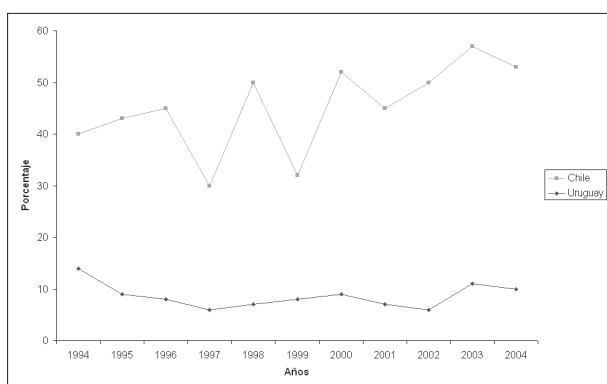


Gráfico 8. Evolución de los Independientes y de aquellos que no se identifican con el Eje Izquierda-Derecha en Chile y Uruguay. Las estimaciones para Chile se basan en reportes de la encuesta CEP, considerando población urbana, presentándose promedios anuales contruidos en base a todas las encuestas disponibles durante cada año, en base a una categoría que agrupa a aquellos que se declaran «independientes» y a quienes se niegan a posicionarse en la escala izquierda-derecha. Las estimaciones para el caso Uruguayo se basan en reportes de las encuestas permanentes de Equipos-MORI. La categoría representa a aquellos que no responden a la pregunta sobre identificación ideológica, con el resto de las categorías (no reportadas), reflejando distintos posicionamientos en dicha escala.

ra instancia por Tironi y Agüero) a los dos clivajes tradicionales. Adicionalmente, la evidencia aquí presentada sugiere que los vínculos programáticos han perdido centralidad a lo largo del periodo y se encuentran hoy socialmente estratificados (con los sectores menos educados del electorado, siendo más «estadistas» que sus correligionarios más educados). Estas mutaciones parecen vincularse con niveles crecientes de desalineamiento ideológico (al menos en cuanto a la identificación en términos de izquierda y derecha) y con menores tasas de participación electoral a lo largo del periodo.

Esta transformación de los vínculos programáticos ocurre en un contexto de alta segmentación social, que permite a la élite escindirse de sus bases electorales y evitar un eventual conflicto con el sector popular. Esto se explica por la presencia simultánea de varios fenómenos que actúan como válvula de escape. Quienes poseen una tradición de socialización política de izquierda, una historia de participación política y una firme convicción ideológica, se sienten cada vez más alienados respecto a la Concertación, tendiendo a abstenerse políticamente. Alternativamente, estos sectores continúan apoyando al Partido Comunista, un partido que obtiene una cantidad significativa de esta base electoral canalizando el descontento sistémico (Siavellis, 2000). Como señalan dos dirigentes poblacionales:

Ellos [la Concertación] nos prometieron que la alegría iba a llegar. Pero nunca llegó [...]. Es triste, pero yo tengo que admitir que, por ejemplo, teníamos mejor salud con Pinochet que con la Concertación. [...] Ellos simplemente se olvidaron de nosotros. Yo soy de izquierda, mi marido fue uno de los que organizaron esta «toma» y yo era quien organizaba la distribución de comida en este sector durante el gobierno de la Unidad Popular. Yo soy de izquierda y seguiré votando a la izquierda, pero yo no voy a engañar a nadie. Yo tengo capacidad de organizar a la gente de aquí, puedo juntar cincuenta, sesenta mujeres en dos o tres horas. Pero, ¿para qué? Yo no voy a engañar a nadie, incluso mis hijos no se registraron para votar. Y si yo pudiera, me borraría del registro. Yo ya no sé lo que hacer. Mi única opción para mejorar es ganarme el loto. Ahora, nosotros vamos a ir a un paro nacional, saldremos a las calles, algo tiene que cambiar (Margarita Cofre, pobladora de Lo Hermida en Peñalolén, entrevista personal, 2003).

Hoy día, nosotros tenemos nuestros brazos cruzados, porque nadie nos da un proyecto. Nosotros creemos que ellos [el Municipio]

nos están castigando [...] Y creemos que no ganamos mucho movilizándonos y protestando. De cualquier forma, ellos no vendrán. En otros sectores ellos llegan a las organizaciones vecinales, dan información, financian actividades sociales. Aquí, ellos sólo te prometen cosas durante las campañas. Lily Pérez [Diputada de la Alianza] vino una vez al sector. Vino ofreciendo cosas para la escuela, pero nunca más apareció. A la gente no le gusta ella, hasta le tiraron piedras. Nosotros tenemos una historia de organización social y lucha. Nosotros fuimos reprimidos duramente por la derecha. No nos gusta la derecha. Carlos Montes [Diputado por la Concertación] llega a la gente del distrito porque él es una persona de izquierda y porque tiene una gran estructura de activistas que trabajan para él. Pero él no llega a este sector. Mira, nosotros somos uno de los sectores más pobres de la comuna, nosotros tenemos derecho a recibir proyectos sociales, pero ellos no vienen. Entonces, nosotros no votamos. Es así de simple, ellos no vienen, nosotros no votamos [...] El Partido Comunista está muerto. Mira, en mi sector, la gente está convencida de que ningún político, ninguno, va a solucionar sus problemas. Y por eso, nadie participa. Y los jóvenes están aburridos, cansados y enojados. Ellos prefieren meterse en la droga, el alcohol o las pandillas, ellos no apoyan a nadie (líder comunal de la toma Nueva La Habana, en La Florida, entrevista personal, 2003).

Mientras tanto, quienes se encuentran «desalineados» ideológicamente, pero continúan votando, estructuran su comportamiento electoral a partir de la articulación de vínculos no programáticos con los partidos o candidatos. La próxima sección analiza los cambios observables en dicho tipo de vínculo.

La evolución de los vínculos no programáticos desde 1990

Como resultado de las mutaciones recién reseñadas e independientemente de su pertenencia partidaria, los líderes políticos poseen fuertes incentivos para competir en base a vínculos no programáticos con el objetivo de lograr el voto de un electorado crecientemente desalineado en términos ideológicos.

En línea con este argumento, y a nivel nacional, la competencia basada en las características personales de los liderazgos partidarios parece haberse consolidado en los últimos años. Como ejemplo, la

tabla 5 compara la evolución de las preferencias electorales para la presidencia del país, en base al perfil socioeconómico y la orientación ideológica de los encuestados en estudios con representatividad nacional.

En primer lugar, la tabla ilustra la presencia de mayores niveles de estructuración ideológica del voto en los sectores altos del electorado. En segundo lugar, y de forma complementaria, se observa un nivel mayor de desalineamiento ideológico en los sectores bajos, en los que la presencia de independientes y votantes sin identificación ideológica es significativamente mayor. Finalmente, la tabla también permite identificar algunas características comunes en los liderazgos que han sido recientemente más exitosos en términos electorales (Lavín, de la UDI en 2000, y Bachelet, del Partido Socialista, en 2005).

Tabla 5
Candidato presidencial preferido según estrato social
y orientación ideológica (2001 y 2005)*

Estrato Socioeconómico	Candidato Preferido	Ubicación Ideológica				
		Izq.	Centro	Der.	Independientes /Ninguno	N
Bajo (D-E)	Lavín 2001	4,2%	5,9%	19,2%	12,4%	371
	Lavín 2005	0,8%	2,8%	11,5%	7,0%	145
	Bachelet 2005	21,8%	8,2%	4,6%	14,6%	312
	Piñera 2005	2,5%	3,8%	9,5%	6,7%	143
	Hirsch 2005	0,7%	0,3%	0,2%	0,7%	11
Medio (C3)						
	Lavín 2001	4,0%	6,2%	21,8%	7,9%	207
	Lavín 2005	0,7%	2,2%	14,5%	3,3%	95
	Bachelet 2005	26,2%	7,5%	3,7%	8,4%	211
	Piñera 2005	4,4%	4,8%	13,2%	5,3%	127
	Hirsch 2005	3,3%	0,4%	0,0%	0,4%	21
Alto (ABC1-C2)						
	Lavín 2001	2,0%	3,4%	28,2%	4,7%	58
	Lavín 2005	0,6%	4,3%	11,1%	2,5%	31
	Bachelet 2005	20,4%	7,4%	1,9%	5,6%	57
	Piñera 2005	2,5%	4,3%	30,2%	5,6%	69
	Hirsch 2005	2,5%	0,6%	0,0%	0,0%	5

Fuente: Construcción propia en base a la Encuesta CEP (www.cepchile.cl).

* Los porcentajes no suman 100 porque se basan en la preferencia respecto a todos los candidatos mencionados en una pregunta abierta, incluyendo candidatos cuyas menciones (en todos los casos marginales) no son consideradas.

Aunque ambos obtienen mayores niveles de apoyo electoral en sectores ideológicamente más próximos (Lavín en la derecha y Bachelet en la izquierda), ambos fueron especialmente eficaces en generar una adhesión transversal en el electorado que se identifica ideológicamente. A su vez, particularmente en los sectores bajos, ambos liderazgos fueron capaces de generar simpatías entre los independientes y quienes rehúsan situarse en la escala izquierda-derecha. En síntesis, esta evidencia parecería confirmar tanto la importancia creciente de las características personales de los liderazgos en la competencia presidencial, como el rol pivotal de un grupo de electores (desalineados ideológicamente) que en 2001 apoyaron al candidato de la derecha y en 2005 a la candidata socialista.

No obstante, la personalización de los vínculos entre votantes y candidatos se manifiesta aún más claramente a nivel local, especialmente en sectores sociales bajos. Allí, el entrapamiento social y la distancia respecto a los candidatos al Congreso que vienen al distrito desde los barrios altos durante las campañas, contribuyen a reforzar dicho tipo de vínculo. Complementariamente, las figuras políticas locales (típicamente los alcaldes) con capacidad (real o percibida) para desembolsar discrecionalmente bienes de subsistencia básica a cambio de apoyo electoral, disfrutaban de importantes ventajas para reproducir sus bases de apoyo electoral:

Una vez un grupo de damas de Peñalolén me invitó a una reunión para tomar once con ellas. Y ahí me dijeron: «Nosotros la conocemos y realmente la estimamos mucho. Pero no votaremos por usted. ¿Sabe por qué? Porque cuando la campaña termine usted se va a ir. Y si aquí pasa algo, como una inundación, nosotros nos tenemos que quedar. Y tenemos que depender de ellos [la Municipalidad]. Así que nosotros tenemos que cuidarnos a nosotros mismos». Ellas me lo dijeron directamente y de forma muy clara. Y eso me demostró que el miedo aún los condiciona y que el clientelismo, en ese contexto, funciona eficientemente (Carmen Lazo, ex diputada por el Partido Socialista, entrevista personal, 2003).

De esta manera, los votantes pobres que no poseen una fuerte socialización política que los ubique «culturalmente» cerca de un campo político u otro, o bien se abstienen de participar o forjan vínculos no programáticos con partidos y candidatos, a nivel local. Por tanto, los vínculos clientelares y crecientemente personalizados, estructu-

rados a nivel local, constituyen una herramienta fundamental para seducir al «voto blando». En este contexto, los partidos que consiguen generar liderazgos nacionales con capacidad de obtener apoyos electorales a través de los medios y que cuentan, adicionalmente, con un sistema de redes locales de base (usualmente estructurado en torno a las máquinas partidarias de los gobiernos municipales o con acceso a programas auspiciados por el ejecutivo) obtienen una importante ventaja competitiva en las campañas. El caso más claro en este sentido lo constituye la UDI, que si bien no ha llegado a la Presidencia, ha obtenido las más grandes mayorías relativas en las dos últimas elecciones parlamentarias. En las palabras de un ex diputado DC:

Yo diría que lo que se necesita es un *mix*. No creo que tú puedas presentar sólo figuras locales, particularmente en los distritos pobres. No les va a ir bien, aún si son los gallos más honestos y legítimos en el mundo. Pero tampoco puedes ignorarlos. Necesitas un *mix*. Es necesario crear una historia mediática, con una proyección general, especialmente para las campañas de diputados o las presidenciales. Eso era lo que nosotros teníamos cuando Frei fue electo. Y luego, necesitas insertar líderes locales en tu campaña distrital, mostrándoles que tú, como parlamentario, vas a conectarlos con el sistema, que serás una conexión eficiente para ellos. Y para hacer eso, necesitas redes locales legitimadas. Los alcaldes son esenciales en eso, no puedes trabajar por fuera de esas estructuras. Para mucha gente, la municipalidad, la iglesia y su club de fútbol son su única realidad. Esa es su vida y si te olvidas de eso, estás perdido. Entonces, necesitas a los medios, a las iglesias, a los clubes y conectar todo eso con la municipalidad o con proyectos y programas del gobierno (Tomás Jocelyn-Holt, ex diputado de la Democracia Cristiana, entrevista personal, 2003).

Así, se asiste a la localización, individualización y «mercenarización» de la política, a partir de los cuales se debilita la capacidad de los partidos políticos para estructurar, en tanto institución política, la representación.

Están los diputados que se municipalizan. Y esos son los exitosos en estos distritos. Porque se ocupan de los problemas reales y diarios de la gente, que es lo que realmente le importa a los votantes (José Antonio Cavedo, ex alcalde designado por Pinochet, concejal por la Municipalidad de San Ramón, entrevista personal, 2003).

Hoy día, una gran proporción de la política chilena reside en un grupo de personalidades que son capaces de construir un nexo especial con la comunidad. Aquí (en el distrito 18), Girardi es muy fuerte. Y yo lo conozco bien, es un buen parlamentario. Pero, ¿dónde está la clave? En estas comunas tú no tienes movimientos políticos organizados, tú sólo tienes personas individuales. Y eso es riesgoso. Muchas veces la persona es atraída por personalidades y no por los partidos o sus programas. Los políticos que antes venían a eventos y reuniones partidarias a hablar de temas nacionales no existen más. Ambos Girardi (la alcaldesa y el diputado) son fenómenos políticos bien impresionantes aquí, pero eso no significa que su partido, el PPD, sea fuerte. Si ellos se van, el PPD desaparece aquí. El voto no es del PPD, es de ellos. Y eso debilita la base partidaria, la red social, que ya no existen. Y por otro lado, la fragmentación y el aislamiento que esto genera, refuerza esta lógica política [...]. Con esta nueva cultura política de repartir cosas a la gente, los concejales están en un zapato chino. Si yo, como concejal, no entrego una torta para un bingo o consigo un remedio, estoy fuera. Es perverso. La gente ahora quiere que des cosas sin ningún tipo de contraparte, sin que ellos se organicen para contribuir a buscar una solución colectiva. Y mi partido está enfermo de paternalismo, yo no creo que haya una salida de esto. Lamentablemente, muchos sectores de la izquierda se sienten bien con este sistema y eso lleva a que la gente piense que nosotros somos la misma cosa que la derecha. Y tienen razón, hacemos lo mismo. Si no nos deshacemos de los mediáticos y del «cosismo», yo creo que no hay futuro para el PPD (Jorge Villar, presidente de la Representación Distrital del PPD en el distrito 18, entrevista personal, 2003).

En este distrito no hay un corte claro que defina cuál es mi electorado. Si te conocen, tal vez voten por ti. Necesitas tener un cuerpo fuerte, porque es necesario estar en todos lados e ir a todas partes, en cualquier momento. Es lo mismo que ha pasado con la religión. Los evangélicos están allí todo el día, viven con ellos y así han crecido y desplazado a la Iglesia Católica, que es más distante. Ellos necesitan sentirte cerca. Si tú no estás, te descartan. Pero yo también necesito estar en el Congreso apoyando al gobierno. Mi oponente (Moreira) no necesita estar ahí y tiene muchos recursos para gastar. Yo no salgo en la televisión y no tengo demasiado dinero para gastarlo en dar cosas, entonces, tengo que caminar

el distrito y estar ahí todo el tiempo para evitar perder mi banca (Eliana Caraball, diputada por la DC, entrevista personal, 2003).

A nivel municipal, se observa una lógica de intermediación similar, potenciada en este caso por el rol central que los alcaldes poseen en cada una de las comunas.

Ella [la alcaldesa PPD] está con la gente. Si hay una mujer llorando porque le paso algo malo, ella está ahí ofreciéndole un abrazo. Ella se ocupa de la gente y se siente bien ayudando. Ella está en todos lados, tratando de crear soluciones para la gente, todo el tiempo (Isabel Mathus, concejal de la DC en Cerro Navia, entrevista personal, 2003).

Como resultado de esta nueva configuración, los partidos como institución se encuentran debilitados frente a liderazgos crecientemente individuales. La penetración de los medios de masa y la creciente influencia de agentes privados y de fondos estatales focalizados para financiar campañas políticas, contribuyen también a introducir importantes transformaciones en este sentido:

Hay una profunda discontinuidad entre los primeros de nosotros que fuimos electos al Congreso en 1989, la mayoría de quienes había participado activamente en política antes del golpe, y aquellos que vinieron después, alrededor de 1997 o 1998. [...] Nosotros, los líderes de la Concertación, estábamos preocupados por estabilizar la democracia y no nos dimos cuenta que las facetas más negativas de la globalización estaban ejerciendo una influencia devastadora en la política chilena. Y me refiero a la brutal mercantilización de la política que estamos viendo y que genera una relación cada vez más distorsionada entre el dinero, los negocios y la creciente influencia de los medios en la vida política. Esos fenómenos están muy relacionados en Chile. La estructura de los medios implica que ellos no pueden subsistir sin el apoyo de los empresarios, quienes a su vez, tienen una relación con la derecha. Entonces, la derecha tiene el control hegemónico de la prensa escrita y audiovisual. En ese marco, uno puede poner a un payaso sonriente en las pantallas y contar con grandes probabilidades de que sea electo en base a una propaganda continua. Además, la mercantilización de la política generó un espiral ascendente en los costos de las campañas. Las elecciones actuales no son acer-

ca de ideologías o programas. Están enfocadas en cuestiones de corto plazo, en regalar cosas. Es muy paternalista y para nosotros es imposible competir con esto, porque la derecha tiene más capacidad de acceder a bienes para repartir, por su relación con los empresarios. Y tienes a los alcaldes ofreciendo proyectos a sus referentes locales, quienes se olvidan de su rol en tanto políticos, atenuando las orientaciones ideológicas del partido. Tienes como una simbiosis. Y lo mismo sucede a nivel del Congreso. Incluso en La Moneda colaboran con eso, pasando proyectos también. Yo no entiendo qué está pasando con nuestra gente, se sienten bien tratando con la derecha, particularmente a través de los medios. Si salen en los medios, está bien, porque para ser competitivo tú tienes que salir en los medios. Y dentro de la Concertación eso está generando cosas terribles. Por ejemplo, tuvimos hace unos días una reunión confidencial con unas pocas personas. Al día siguiente, una cobertura completa de la reunión aparece en los medios, incluso con detalles acerca de cómo nos habíamos sentado en la mesa. ¿Qué pasó? Como nosotros no controlamos los medios, nuestra propia gente tiene que intercambiar información por apariciones en los medios. Y eso es sumamente destructivo (Ignacio Balbontín, ex diputado DC, entrevista personal, 2003).

Como resultado de esta evolución es importante subrayar que las etiquetas partidarias son cada vez menos importantes, constituyendo en algunos casos un lastre del que un número creciente de candidatos quiere escapar. De hecho, como lo indican los resultados de la última elección municipal, cuando las instituciones electorales lo hicieron posible, el número de candidatos a alcalde que compitió como independiente aumentó entre un 0,4 y un 9% (Mardones, 2006). Los incentivos para hacerlo son especialmente potentes cuando el candidato puede al mismo tiempo desafiliarse partidariamente y mantener su capacidad de servir a la comuna:

Yo estoy asombrado. Como independiente, estoy entrando a lugares donde nunca había estado. Gente que antes me tiraba piedras y que me mandaba al infierno por ser de la UDI, ahora me llama para que los visite. No sé si esto me hará perder el apoyo de los simpatizantes de Pinochet, esa es mi única preocupación [...] Mi trabajo implica tener un contacto directo con la gente, resultarles confiable. Yo no prometo, sólo digo la verdad. Mi dieta como Concejal la gasto en premios para bingos o campeonatos deporti-

vos y para el funcionamiento de la oficina. Tres veces a la semana voy a la comuna, además de otros días en los que tú tienes que ir a fiestas de cumpleaños o distintos eventos sociales. Tengo un equipo de cuatro personas, bien conectadas con el Departamento Social y de Obras Públicas de la Municipalidad y con los Juzgados con Jurisdicción allí. De esta forma puedo procesar demandas, ofrecer orientación legal, consultas médicas, recibir críticas al gobierno municipal, etcétera (José Antonio Cavedo, ex alcalde designado y concejal en San Ramón, entrevista personal, 2003).

Finalmente, la nueva configuración competitiva introduce fuertes presiones hacia la convergencia. Así, aquellos candidatos que se resisten a esta nueva forma de hacer política son frecuentemente castigados en las urnas.

Mi trabajo era legislar y proponer leyes generales. Incluso, yo fui votado por mis colegas como el ‘Mejor Parlamentario’. Pero, la gente en mi distrito no entendió eso y se fueron con el gallo que era capaz de pagar más cuentas de luz durante la campaña (Sergio Elgueta, ex diputado de la DC, entrevista personal, 2003).

Yo era un parlamentario de opinión pública, orientado a los temas nacionales y especialmente a aquellos más complejos en términos técnicos, con cero *sex-appeal* electoral. Por tanto, yo no era un legislador de perfil bajo, pero tenía una estrategia diferente a la de mis oponentes en el distrito, quienes trabajaban en base a redes locales sumamente desarrolladas. Yo no me metí en la gestión de servicios [...] Yo no me metí en la «política» de ser un diputado. No tenía una oficina distrital y no visitaba el distrito durante la semana distrital. ¿Para qué? Si la gente deja de votar por mí porque no les compré camisetas para el club de fútbol, ese es su problema. [...] Yo soy muy escéptico de la política local, las municipalidades chilenas no funcionan bien, son pequeños feudos, con niveles crecientes de corrupción. Y si tú te metes y denuncias eso, estás en problemas. Si tú amenazas con arruinarles el negocio, estás obviamente en problemas (Tomás Jocelyn Holt, ex diputado DC, entrevista personal, 2003).

Más allá de esta evidencia, los datos de encuesta también reflejan el tipo de vínculo existente hoy entre los parlamentarios y sus electorados. Según los datos del LAPOP presentados en el gráfico 9, la

gran mayoría de los encuestados señala que los candidatos exitosos en su comuna son aquellos que «dan más cosas durante la campaña» (57%), seguidos por quienes «trabajan permanentemente en el distrito» (25%). Solamente cerca de un 18% señala que en su comuna los electores no votan por los candidatos, sino por los partidos.

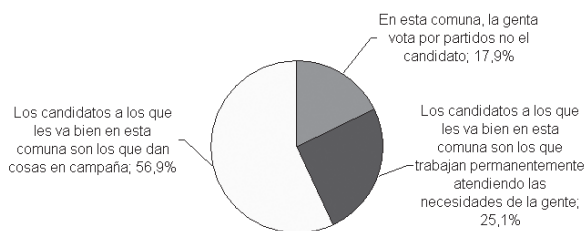


Gráfico 9. Características de los candidatos al congreso exitosos

No obstante, de forma paralela a la distribución socioeconómica de vínculos programáticos, los vínculos no programáticos se encuentran socialmente estratificados. En este sentido, la comparación que realiza una diputada que ha logrado tres reelecciones en un distrito socialmente heterogéneo resulta clara:

La gente pobre te necesita más frecuentemente, a cada momento. Te necesitan para sobrevivir, porque todas las puertas se les cierran en sus caras. Ellos no saben adónde ir, cómo hacer las cosas. No pueden hacer los trámites, necesitan exámenes médicos, necesitan poner a un niño en una determinada escuela [...] Y ahí es donde nosotros entramos. Muchas veces hacemos lo mismo que la municipalidad y, obviamente, ellos también van con el otro diputado y le piden que solucione el problema también. Pero lo importante es que el problema tenga una solución y como diputado uno puede levantar el teléfono y pedir una solución. Esto no debería ser así, pero así es como funciona el sistema. Y la gente viene. [...] Yo tengo la comuna dividida en zonas y tengo referentes locales en cada una de ellas. Por tanto, si no puedo estar ahí con cada uno de ellos, tengo esta red para funcionar. Peñalolén concentra gran parte de nuestro trabajo y es el más disfrutable, porque ahí tú te das cuenta de que la gente te necesita. En La Reina no pasa nada, no llamamos la atención de nadie. Tal vez,

si hay algo puntual te llaman y quieren que vayas. Por ejemplo, el otro día nos llamaron porque no les gustaban unos tarros de basura que se habían instalado. Pero eso se soluciona fácil, por ejemplo, hablas en los medios y pides una solución. Eso es todo lo que debemos hacer allí (María Angélica Cristi, ex alcalde designada de Peñalolén y ex diputada por RN, actualmente diputada por la UDI, entrevista personal, 2003).

Es posible, entonces, realizar una segmentación de las lógicas predominantes en distintos tipos de distrito. Según la evidencia recogida para una muestra de distritos de la Región Metropolitana en 2001-2003, se identifican tres tipos principales. El primer tipo corresponde a los distritos y comunas con altos niveles de ingreso. En estos casos, los vínculos programáticos (o en su defecto, aquellos basados en la presencia de dos fuertes subculturas políticas) resultan predominantes y las campañas se hacen «por aire», a través de los medios de comunicación y con baja o nula participación en terreno.

Las siguientes declaraciones de un diputado UDI por el distrito 23 y de un concejal opositor en la Municipalidad de Vitacura ilustran las dinámicas políticas reseñadas:

El distrito (23) es muy particular. Es probablemente el que más es influenciado por la opinión pública. Esto es, más del 90% de las personas que viven ahí no esperan que yo les resuelva un problema específico. Ni esperan que visite sus casas, les dé algo o les resuelva un problema social. Lo que ellos esperan es que yo represente sus opiniones en los medios. Y que en el Congreso yo vote como ellos lo harían si estuvieran en mi asiento. Por ello, es un distrito que no requiere casi actividad de terreno. Yo sólo hice trabajo en terreno en los sectores pobres que aún están ahí, como Colón y el Cerro 18 en Lo Barnechea. Y eso es todo. Como economista, lo que yo hago es aparecer frecuentemente en los medios hablando de temas que son importantes y que son relevantes para mis electores. Y el resto viene de su identificación con la UDI, que representa el núcleo duro del voto de los partidarios de Pinochet. Éstas son las personas que ven a la UDI como una especie de perpetuador de la herencia del régimen militar. Ésta es la base de nuestra fortaleza en el distrito y yo tengo la suerte de que en mi distrito los votantes de derecha son muchos y yo no tengo que convencerlos (Julio Dittborn, parlamentario UDI, entrevista personal, 2003).

La derecha tiene un capital político en este distrito que es inamovible. Ellos pueden obtener un 70% de los votos. Pueden bajar a un 68% o subir a un 71%, pero eso es todo. En el Concejo siempre hemos sido 5 contra 1, a ellos no les interesa qué pasa aquí. Existen sectores necesitados en la comuna, como Los Castaños; ellos no están en extrema pobreza, pero son pobres. ¡Es gracioso! La gente se queja «están construyendo torres frente a mi casa, ¿cuanto vamos a durar así?» y después el alcalde obtiene el 69% de los votos. Aquí la gente piensa que porque vive en Vitacura debe votar por la derecha, es absurdo, nosotros tratamos de hablar con la gente, de organizarla. Pero no, los resultados electorales son estables. Ellos son fundamentalistas [...] Y en las campañas ellos virtualmente no hacen nada. Ellos van a sectores donde saben que no tienen asegurado el voto y pasan algún tiempo ahí. Mira, en el sector de Lo Curro, en donde sólo hay mansiones de gente muy poderosa ellos tuvieron un encuentro hace un mes e invitaron al alcalde y al Concejo a hablar de ciertos tópicos. Y el único que fue fui yo, a ellos no les interesa. Incluso, sólo dos de los cinco miembros del Concejo viven aquí. Los otros, así como el alcalde, viven en La Dehesa. Entonces, después de la reunión, ellos te agradecen, te vitorean y 'bla, bla, bla'. Pero tú sabes que no van a votar por ti. Porque ellos no votan por candidatos individuales, ellos no votan por las personas, votan por etiquetas partidarias e, incluso, aun si no están involucrados activamente en política, ellos votan con extraordinaria disciplina (Sergio Hernández, concejal DC de la Municipalidad de Vitacura, entrevista personal, 2003).

Los tipos segundo y tercero corresponden por su parte a distritos y comunas con ingresos medio bajos y bajos, históricamente identificados con la izquierda. La diferencia entre ambos tipos de distrito radica en sus distintos niveles de heterogeneidad social y la presencia de organizaciones de base más articuladas en el tercer tipo.

El segundo tipo es menos heterogéneo, se caracteriza por altos niveles de segmentación social y organizacional y presenta los niveles más bajos de bienestar. En este tipo predominan los vínculos no programáticos, con candidatos pertenecientes a todas las corrientes partidarias, utilizando redes de patronazgo y transacciones clientelistas para atraer a los votantes. En estos distritos, los votantes que estructuran sus preferencias en base a pertenencias partidarias son escasos, y las fortunas electorales dependen de la presencia de liderazgos personalizados, desarrollados en base a trabajos de terreno estructurados

sobre bajos niveles de agregación de intereses. En resumen, en el contexto de una alta fragmentación de los grupos de interés y de la presencia de apremiantes necesidades sociales, los candidatos políticos poseen incentivos para desarrollar redes particularistas, dedicadas a resolver problemas a nivel individual, intercambiando apoyo electoral contingente por la satisfacción de las demandas más inmediatas.

Así, aquellos candidatos que poseen más capacidad para pagar cuentas de luz o agua durante las campañas, distribuir televisores, cajas de comida, lentes ópticos, equipos para un club de fútbol, o una torta para ser sorteada en un bingo organizado por un centro de madres o una junta de vecinos, se vuelven crecientemente exitosos en este tipo de distrito.⁹

Durante las campañas parlamentarias estos políticos emplean a los desempleados para pintar las paredes del vecindario (y después para proteger las paredes que ellos pintaron) y pagan alrededor de sesenta dólares por póster electoral colocado en las ventanas de una casa. En síntesis, aquellos políticos que poseen un contacto personal con los miembros de las comunidades pobres, en base a su capacidad de proveer bienes y servicios, desarrollan una ventaja competitiva sobre los candidatos más distantes. Por lo tanto, como sugiere el siguiente testimonio, los candidatos que son capaces de estar «en terreno» ofreciendo la mayor cantidad, en términos de satisfacer las necesidades inmediatas de los individuos, son aquellos que tienden a ser exitosos en las urnas.

Él va y visita gente, golpea en tu puerta y te dice que el diputado quiere ver cómo estás. Él puede perderse una cita en el Congreso, pero no se pierde ni una oportunidad de estar con la gente del distrito y repartir cosas. Él no es un buen legislador, no sabe nada acerca de nada, menos de leyes [...] Pero está aquí permanentemente y cada vez recibe más votos. Por ejemplo, el sector evangélico es muy importante aquí y él va a todas las ceremonias de cada una de las iglesias. Lo mismo ocurre con los clubes de fútbol. Él está en todos lados, besando viejitas. Es un payaso, la gente se ríe de él, pero también lo vota. Todos hablan de él, ¿se divorció? ¿Cuántos kilos perdió? Eso es lo que la gente comenta aquí.» (Osvaldo Silva, candidato parlamentario RN distrito 27, entrevista personal, 2003).

9. Basado en un conjunto de 30 entrevistas con concejales locales y actuales y antiguos parlamentarios.

Finalmente, el tercer tipo corresponde a distritos que históricamente tuvieron características similares al anterior, aunque, en años recientes, han recibido un flujo significativo de sectores de clase media y media alta, lo que ha producido, además, un desarrollo importante en términos de la infraestructura urbana y del comercio. La mayor heterogeneidad social, aunada a una trayectoria histórica de participación popular, explica la presencia de niveles más altos de organización social comunitaria, por parte de pequeños grupos de interés (por ejemplo centros de madres, juntas de vecinos, clubes deportivos, etcétera). Por consiguiente, este tipo presenta una combinación de los patrones observados en los dos tipos anteriores, con un segmento del electorado relacionándose con la política en base a preferencias programáticas e identificaciones partidarias y con otro segmento haciendo lo propio vía vínculos basados en el servicio comunitario y las transacciones clientelares (aunque frecuentemente a niveles de agregación algo superiores a los vistos en el tipo dos).

En los tipos dos y tres, e independientemente del partido del que se trate, los gobiernos municipales otorgan la capacidad de acceder a potentes máquinas clientelares, proporcionando a los candidatos locales (crecientemente desligados de redes partidarias nacionales) bases sólidas para construir su liderazgo. Sin embargo, las características sociales y el nivel de competitividad política del distrito condicionan también la capacidad de solidificar amplias ventajas electorales. No obstante, en el tercer tipo de distrito identificado las ventajas de incumbencia parecen ser más débiles.

En cuanto a la presencia de perfiles partidarios diferenciados, la derecha combina la representación programática de los sectores altos (especialmente del empresariado) a través de corrientes de opinión nacionales, con una fuerte inversión de recursos en transacciones clientelares con votantes que habitan en distritos pobres (especialmente en el caso de la UDI). Esto es consistente con una base electoral dual, conformada conjuntamente por los sectores más acomodados y los más carenciados de la sociedad chilena (Altman, 2004). Mientras tanto, la Concertación es votada relativamente mejor en los sectores medios del electorado.

El análisis de las estrategias de campaña y la presencia de estructuras «partidarias» a nivel distrital también resulta sugerente. Por un lado, se observa un nivel mayor de gasto electoral durante las campañas por parte de los candidatos de la derecha, observación que ha sido recientemente confirmada en el marco de estudios que integran

el análisis de gasto electoral de forma más sistemática (Villar, 2006; Díaz, Gianini, Luna y Núñez, 2006).

Por otro lado, la misma comparación también sugiere que los candidatos de la derecha, especialmente a nivel parlamentario, poseen estructuras territoriales relativamente más débiles que aquellas que poseen los parlamentarios más exitosos de la Concertación. En el caso de la centro-izquierda, sus candidatos han sido especialmente exitosos cuando lograron generar liderazgos sólidos (en general fuertemente personalistas y localizados), en base a la construcción de una densa red de gestión e intermediación de favores, aprovechando la acumulación organizacional presente en distritos caracterizados por una tradición de izquierda en el pasado.

A modo de ejemplo, los casos de los diputados Carlos Montes del PS y Guido Girardi del PPD, en los distritos 26 y 18, representan estrategias sumamente exitosas de sustitución de vínculos. En el caso de Montes, su estrategia se basa en la articulación de una red de organizaciones civiles, actividades de promoción cultural y un fuerte aparato de gestión de favores. Girardi, por su parte, combina apariciones frecuentes y «efectistas» en los medios de comunicación, con una presencia intensiva en terreno, vinculándose con el electorado de forma más atomizada que en el caso de Montes. Además, Girardi cuenta con la posibilidad de generar una sinergia fuerte con la administración municipal encabezada por su hermana.

De esta forma, estos candidatos han logrado «sustituir» los viejos vínculos partidarios, adaptándose exitosamente a la nueva estructura de competencia que se configura en la postransición. Particularmente en distritos de los tipos 2 y 3, en ausencia de una estrategia eficaz de «sustitución de vínculos», los incumbentes enfrentan una reducción significativa de su apoyo electoral, abriendo oportunidades para candidatos desafiantes con capacidad de estar en terreno distribuyendo recursos valorados.

Corolario

La evidencia presentada en este artículo da cuenta de una «revolución silenciosa» en el sistema político chileno. Mientras los sectores altos de la sociedad y aquellos con niveles de socialización política relativamente fuertes continúan votando en función de sus identidades partidarias y/o preferencias programáticas, los sectores bajos de la sociedad y aquellos que no cuentan con una socialización político partidaria (especialmente los jóvenes) se vinculan con sus represen-

tantes en base a vínculos personalizados, fuertemente localizados y centrados en la provisión de bienes privados que se intercambian por apoyo electoral contingente. Estos sectores, en particular, también son apáticos en términos políticos, lo que explica los niveles y la estratificación etaria de la participación electoral. La presencia combinada de una brecha entre el electorado y los partidos junto a un alto nivel de institucionalización partidaria, constituye la paradoja más importante que Chile ofrece en clave comparada.

Esta paradoja señala, tal vez, la configuración de un equilibrio inestable en el sistema de partidos chileno. Recurriendo nuevamente a los tipos ideales entre votantes y partidos identificados antes, el sistema chileno parece haber procesado una transición desde un equilibrio en que predominaban los tipos II y IV (vínculos programáticos y partidarios a nivel colectivo y vínculos partidarios no programáticos a nivel colectivo) hacia una nueva configuración en la que se combinan, de forma socialmente segmentada, los tipos I (vínculos programáticos y partidarios a nivel individual), III (vínculos partidarios no programáticos a nivel individual), VII (vínculos no partidarios y no programáticos a nivel individual) y VIII (vínculos no partidarios y no programáticos a nivel colectivo). En un contrapunto con las seis características del sistema de partidos previo a 1973 identificadas antes, parecerían existir, a grandes rasgos, dos continuidades y cuatro divergencias.

Respecto a las primeras, y aún considerando las objeciones anticipadas acerca de la validez de comparar ambos sistemas en esta dimensión, los niveles de participación electoral siguen siendo bajos, constatándose un descenso sistemático a lo largo del periodo pos-transicional. Dichos niveles son bajos también desde una perspectiva comparada y resultan particularmente preocupantes, en tanto la baja participación afecta, particularmente, a los segmentos más jóvenes del electorado. Si dicha tendencia no se revierte, los niveles de participación electoral y (al menos implícitamente) la legitimidad de los procesos de representación política seguirán descendiendo en el país a medida que los viejos electores dejen (naturalmente) de sufragar.

La heterogeneidad de las bases sociales de los partidos y el rol de pivote que los sectores populares poseen en los procesos electorales continúa siendo un rasgo característico del sistema de partidos. Incluso, es posible argumentar que dicha heterogeneidad ha aumentado (Mainwaring y Torcal, 2003; Altman, 2004). Sin embargo, este hecho se relaciona con causas diferentes de aquellas que explicaban su presencia en el sistema preautoritario. En primer lugar, el avance

de la personalización y localización de la competencia electoral torna más volátiles y más segmentadas las bases de apoyo de los partidos políticos. Adicionalmente, la caída en términos de los niveles en que se agregan intereses en la sociedad postransicional, reduce el espacio para la encapsulación partidaria (sea ésta clientelar o programática) de diferentes grupos sociales sobre la base de relaciones institucionalizadas con grupos de interés capaces de representar sectores amplios del electorado.

En cuanto a las discontinuidades, se observan cambios significativos en los niveles de competitividad y alternancia, en el nivel de identificación partidaria, en cuanto a la penetración social de los aparatos de los partidos, y en la articulación de la competencia programática según clivajes.

Por un lado, la interacción entre otros de los cambios analizados aquí con la presencia de reglas electorales que inducen un bajo nivel de competencia ha contribuido a generar fuertes ventajas que favorecen a los *incumbentes* (especialmente a nivel local y parlamentario), limitando significativamente la alternancia y la competencia electoral (Navia, en prensa; Díaz y otros, 2006). En alguna medida, la estabilidad e institucionalización que caracteriza al sistema de partidos chileno actual resulta más de un artefacto institucional (inducido por la presencia de los altos costos de entrada que poseen los candidatos desafiantes) que de la fortaleza de su relación con la sociedad civil.

Por otro lado, las subculturas partidarias presentes en el sistema pre autoritario se encuentran debilitadas. Hoy en día, dichas subculturas partidarias y las organizaciones territoriales de cada partido han sido suplantadas por candidatos independientes que descuidan o eligen minimizar sus afinidades partidarias con el objetivo de ganar una ventaja competitiva respecto a los desprestigiados políticos tradicionales. A nivel local, en tanto, los vínculos partidarios estructurados en base a redes descentralizadas que unían cada localidad con los aparatos partidario y estatal centrales (Valenzuela, 1977) han sido reemplazados por redes locales personalizadas, frecuentemente no partidarias ni articuladas con el centro. Dichas redes de mediación (frecuentemente clientelares) se estructuran o bien en base a los recursos propios con que cuentan las oficinas distritales de los legisladores (usualmente en base a contribuciones no partidarias, estructuradas en base a vínculos con el sector privado o con proyectos focalizados administrados por el Ejecutivo), o bien por los recursos con que cuentan los gobiernos municipales.

Finalmente, las divergencias programáticas entre los dos bloques

políticos principales (la Concertación en el gobierno y la Alianza en la oposición) se han reducido significativamente. Dentro de los bloques, la necesidad de forjar alianzas intracoalicionales también ha limitado la capacidad de diferenciación programática de los distintos partidos (Fuentes, 1999). Aunque todavía existen diferencias programáticas visibles entre la Concertación y la Alianza (Huneeus, 2003; Alcántara y Luna, 2004), la convergencia programática es particularmente clara en términos del modelo económico. En este plano, los conglomerados partidarios no poseen orientaciones internamente consistentes y externamente diferenciadas.

La ausencia de conflictos movilizados partidariamente en torno a asuntos económicos relevantes, contribuye a reducir la importancia de los vínculos programáticos en el sistema (Roberts, 1998; Mainwaring y Torcal, 2003; Hagopian, 2002). Además, la presencia de la Democracia Cristiana al interior de la Concertación y el peso significativo que poseen las fracciones liberales al interior de Renovación Nacional (uno de los dos socios mayores de la Alianza) introducen altos niveles de heterogeneidad al interior de ambos pactos respecto a temas valóricos, relativos a orientaciones morales y religiosas. Por tanto, esta serie de asuntos, que podría potencialmente oficiar como clivaje alternativo, también pierde centralidad al momento de estructurar la competencia entre partidos y coaliciones.

Como resultado, tanto a nivel nacional como local, los vínculos programáticos entre votantes y partidos han decaído, siendo progresivamente sustituidos por vínculos centrados en las cualidades personales de los candidatos. El clivaje de régimen, siendo el que posee hoy más peso para estructurar las preferencias programáticas de los electores chilenos, es retrospectivo. Por consiguiente, no posee capacidad para movilizar e interpretar a las nuevas generaciones, particularmente aquellas que no poseen una socialización política fuerte, pautada por una transmisión intergeneracional de lealtades partidarias o de bloque.

¿Qué factores explican las mutaciones recién descritas? Sin pretender una explicación exhaustiva o detallada, es posible identificar aquí algunos factores. Por un lado, el cambio a nivel de clivajes no resulta sólo del efecto moderador y tendiente hacia la configuración de dos grandes bloques políticos que introducen las reglas electorales, sino también de los efectos que la reestructuración económica genera, reduciendo la capacidad de las bases sociales de los partidos (especialmente aquellos con raíz en el movimiento popular) de articular acción colectiva. En este sentido, en la postransición, las

elites políticas logran mayor autonomía respecto a un movimiento social anémico y fragmentado, lo que ambienta a su vez un proceso creciente de convergencia programática entre ambos bloques. Dicha convergencia se ve catalizada, además, por la renovación ideológica de la izquierda a partir de 1973.

Por otro lado, los efectos de la desconcentración administrativa y la reforma del Estado (las que reducen la capacidad del Estado central de generar subsidios y *pork*) han cambiado radicalmente el funcionamiento del sistema, reduciendo la capacidad de los partidos de mantener organizaciones jerárquicamente estructuradas y con alta penetración territorial, las que también resultaban funcionales para la difusión de programas e identificaciones partidarias.

Así, la desconcentración administrativa impulsada por el gobierno autoritario ha permitido que los gobiernos municipales obtengan mayor autonomía y expandan su jurisdicción, particularmente en términos de la provisión de importantes políticas públicas, tales como educación y salud. Adicionalmente, la reforma del Estado ha reducido los recursos disponibles para patronazgo y clientelismo a nivel central.

También, el marcado presidencialismo de la Constitución de 1980 y la creciente incapacidad de los grupos de interés de movilizar acción colectiva a nivel nacional, han contribuido a reforzar las discontinuidades respecto al sistema previo, no sólo en lo que respecta a la relación entre poderes, sino también al interior del ejecutivo. A modo de ejemplo, las agencias del ejecutivo especializadas en la administración de políticas sociales focalizadas (como los programas de vivienda, los proyectos administrados por el Fosis, el Ministerio de Planificación o el Sernam, así como el programa Chile Solidario desarrollado durante el Gobierno de Lagos) proveen financiamiento directo a los proyectos sociales por los que compiten, tanto municipalidades, como organizaciones comunitarias (muchas veces con la colaboración o asesoramiento directo de ONG locales). Esto reduce fuertemente el acceso que los líderes del Congreso y los activistas de la oposición local poseen respecto al patronazgo estatal y la obtención de recursos centrales que pueden ser utilizados para forjar vínculos clientelares, reforzando una lógica localizada e individualizada de construcción de candidaturas.

A nivel social, las mutaciones observadas se vinculan con altos niveles de fragmentación social y de «localización». Mientras anteriormente los grupos de interés organizados ejercían presión sobre los partidos políticos y los miembros del Congreso, en la actualidad

la presión es ejercida ante los gobiernos municipales y por parte de pequeños grupos (usualmente representando organizaciones a nivel de «manzana» o «cuadra»). Aunque muchas veces es frecuente encontrar grupos que comparten una configuración de intereses similar, situados a muy poca distancia unos de otros, la dinámica introducida por la asignación competitiva de proyectos de financiamiento, necesariamente escasos, los pone en competencia. Esto último retroalimenta la alta fragmentación social y el aislamiento de las organizaciones comunitarias, obturando procesos más efectivos de participación ciudadana y reduciendo a su vez el nivel de agregación de intereses en el que se estructura la representación política en el Chile contemporáneo.

Finalmente, la creciente penetración y centralidad de los medios en las campañas políticas también contribuye a explicar la mutación observada.

¿HACIA DÓNDE VA (O PUEDE ESTAR YENDO) EL SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE? CUATRO ESCENARIOS TENTATIVOS

El sistema de partidos chileno se caracteriza simultáneamente por contar con un alto nivel de institucionalización y con un creciente alejamiento de la ciudadanía respecto a los partidos políticos tradicionales. Eventualmente, esta configuración de cuenta da un equilibrio inestable, pautado por la presencia de una sociedad que ha mutado significativamente y que se enfrenta a un sistema de partidos que, al no lograr interpretarla e interpellarla, permanece estabilizado (aunque esclerosado) mediante artefactos institucionales.

Si este diagnóstico acerca del sistema de partidos fuese adecuado, resulta propicio plantear una breve prospectiva acerca de su probable devenir futuro. Por tanto, a modo de cierre, se plantean aquí cuatro escenarios tentativos. Los dos últimos se estructuran en base a una hipótesis de continuidad de las principales características recién analizadas y constituyen, en general, los escenarios más probables. Los dos primeros, por su parte, se elaboran sobre una hipótesis de realineamiento programático capaz de reconfigurar la lógica de competencia partidaria, fortaleciendo así a los partidos en tanto instituciones representativas.

¿Por qué es posible un realineamiento programático en torno a cuestiones valóricas?

Al analizar las preferencias programáticas de los ciudadanos jóvenes (quienes en su mayoría no participan del proceso electoral) es posible observar una diferencia fundamental con cohortes más viejas. Los jóvenes chilenos son significativamente más liberales que las generaciones mayores en cuanto a sus actitudes frente al aborto, el divorcio, la homosexualidad, la eutanasia y el consumo de drogas. El gráfico 10 presenta evidencia en este sentido, sintetizando dichas actitudes en un puntaje factorial que identifica el posicionamiento del individuo en un continuo «liberal-conservador».

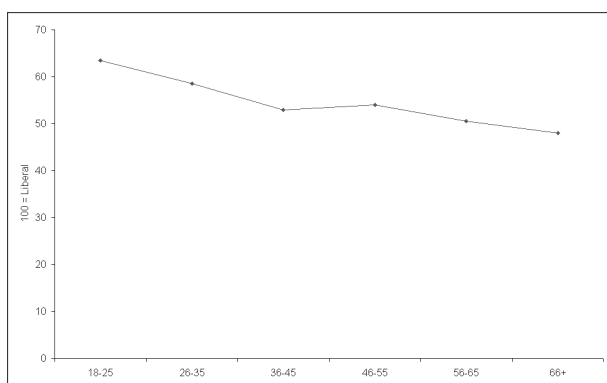


Gráfico 10. Posicionamiento en el clivaje liberal-conservador según edad (LAPOP, 2006)

Como he argumentado más antes, la actual configuración de la competencia partidaria según bloques obtura la representación de un clivaje de este tipo, ya que tanto en la Concertación como en la Alianza existen miembros con posturas programáticas «liberales» (el bloque PS-PPD-PRSD y las fracciones más liberales de RN) y «conservadoras» (la UDI y la DC, junto con algunas fracciones de RN). Por tanto, mientras la estructura de bloques continúe reflejando el clivaje de régimen retrospectivo no hay espacio para que se consolide una estrategia de movilización programática en base a este clivaje alternativo. Tampoco es posible saber si quienes hoy no participan tenderán a hacerlo en mayor medida en caso que el sistema de partidos logre rearticularse para movilizar este clivaje.

En cualquier caso, procesos muy radicales de realineamiento programático han tenido lugar en distintos sistemas de partidos alrededor del mundo. En algunos casos, dichos realineamientos tie-

nen lugar en forma rápida, usualmente durante «elecciones críticas» (Key, 1955). En otros, se trata de un proceso de largo plazo, que puede insumir décadas de evolución y que puede estar mediado por la presencia de periodos de desalineamiento y alienación electoral (Carmines y Stimson, 1989).

Los dos escenarios que se discuten a continuación presentan dos vías alternativas que podrían facilitar la ocurrencia de un proceso de este tipo en el caso chileno. En ambos escenarios, la escisión de la Democracia Cristiana respecto al bloque PS-PPD-PRSD resulta clave, para lograr cristalizar un alineamiento más consistente en el clivaje liberal-conservador. Por esto mismo, la fuerte identificación «concertacionista» de la DC vuelve poco probable ambos escenarios.

Escenario 1. Realineamiento con reforma electoral

Las reglas electorales, y especialmente el sistema binominal, proveen fuertes incentivos para la conformación de dos bloques partidarios compitiendo según una lógica centrípeta. Una reforma significativa del sistema podría incentivar la formación de un número mayor de bloques o coaliciones partidarias, ambientando tal vez un alineamiento más consistente que permita representar coherentemente el clivaje liberal-conservador.

Al menos en la coyuntura actual, este escenario parece poco probable, especialmente porque la reforma del sistema electoral debiera ser más ambiciosa que la propuesta de «binominal corregido» actualmente en debate.

Escenario 2. Realineamiento vía alternancia

En caso que la oposición logre triunfar en una próxima elección presidencial, particularmente si se trata de un liderazgo de derecha moderado, es posible plantear un realineamiento en ausencia de reforma electoral. Aquello sería posible si dicho liderazgo logra, luego de triunfar electoralmente, articular una coalición de gobierno de centro-derecha atrayendo fracciones «conservadoras» de la Democracia Cristiana. En dicho caso, podría articularse, desde la oposición, un polo de centro-izquierda con plataformas programáticas más consistentes respecto al clivaje conservador-liberal.

El intento fallido de Sebastián Piñera de convocar a sectores DC durante la pasada segunda vuelta presidencial, sugiere que la proba-

bilidad de este tipo de realineamiento es baja. No obstante, dicho intento podría ser más exitoso si se realiza desde el Ejecutivo y en base a la provisión de compensaciones más tangibles y relevantes para el liderazgo partidario DC.

Escenario 3. Colapso a la venezolana

El sistema chileno actual posee dos rasgos que comparte con el sistema de partidos venezolano de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa: una alta institucionalización y un progresivo alejamiento del electorado respecto a los partidos y los procesos electorales (Morgan, 2007). En combinación con coyunturas de crisis económica y/o de legitimidad (propiciadas, por ejemplo, por escándalos de corrupción o fallas en la implementación de políticas públicas sensibles), el sistema de partidos podría sufrir cambios drásticos en un periodo breve de tiempo, tal vez pautados por el ascenso (no del todo novedoso en el país) de un liderazgo personalista y antipartido.

Al menos en el corto plazo, la sociedad chilena cuenta con dos antidotos que vuelven menos probable este escenario. Por un lado, la presencia de un proceso sostenido de crecimiento económico. Por otro, la presencia de un bloque opositor que no ha participado del gobierno desde 1990 y que, por tanto, puede establecerse como alternativa sistémica frente al oficialismo. El desafío para este bloque consiste en convertirse en una alternativa electoral viable, evitando un juego de suma cero que le impida capitalizar y conducir el descontento social.

Escenario 4. Muerte lenta

Si el sistema de partidos permanece estable en su configuración actual, los partidos, como instituciones políticas, seguirán debilitándose. En particular, las nuevas cohortes del electorado no tendrán incentivos para participar en las elecciones, reduciendo aún más las tasas de participación y generando, tal vez, problemas mayores de legitimidad. Pero dicha continuidad no sólo impactará sobre la estructuración de vínculos con el electorado, sino que también posee implicancias significativas respecto a la calidad de la democracia (corrupción, capacidad de proveer bienes públicos) y a la gobernabilidad del sistema. A modo de ejemplo, en caso que los partidos continúen perdiendo poder frente a liderazgos crecientemente independientes

y locales, será progresivamente más difícil disciplinar los contingentes parlamentarios que hacen posible gobernar.

Este escenario es tal vez el más probable porque existen pocos incentivos para que los partidos abandonen en el corto plazo sus prácticas actuales (exitosas, pero para movilizar a un electorado «en vías de extinción»), para correr riesgos tangibles (por ejemplo, modificando el régimen electoral que coloca altas barreras de entrada al sistema o intentando movilizar a las nuevas cohortes etarias que no participan de los procesos electorales) en pos de beneficios inciertos y de largo plazo. No obstante, en ausencia de transformaciones significativas, los partidos como instituciones representativas continuarán debilitándose, atentando inexorablemente contra la calidad de la democracia chilena.

REFERENCIAS

- AGÜERO, Felipe, Eugenio TIRONI, Eduardo VALENZUELA y Guillermo SUNKEL. (1998). «Votantes, partidos e información política: la frágil intermediación política en el Chile posautoritario». *Revista de Ciencia Política*, 19 (2): 159-193.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Juan Pablo LUNA. (2004). «Ideología y competencia partidaria en dos postransiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 128-168.
- ALTMAN, David. (2004). «Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas». *Revista de Ciencia Política*, 24 (2): 49-66.
- . (2006). «(Algunas) Reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI». En Claudio Fuentes y Andrés Villar (editores), *Desafíos democráticos*. Santiago: Flacso Chile y Lom.
- ANGELL, Alan. (2003). «Party Change in Chile in Comparative Perspective». *Revista de Ciencia Política*, 23 (2): 88-108.
- BORZUTZKY, Silvia. (2002). *Vital Connections: Politics, Social security, and Inequality in Chile*. South Bend: Notre Dame University Press.
- CASTIGLIONI, Rossana. (2005). *Retrenchment Versus Maintenance: The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, 1973-1998*. Londres: Routledge.
- CAREY, John. (2002). «Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s». En Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores),

- Legislative Politics in Latin America* (pp. 222-253). Cambridge: Cambridge University Press.
- CARMINES, Edward y James STIMSON. (1989). *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- COPPEDGE, Michael. (1998). «The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems». *Party Politics*, 4 (4): 547-568.
- CHUAQUI, Tomás. (2007). «Participación electoral obligatoria: Una defensa». En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo e Ignacio Walker (editores), *Modernización del régimen electoral chileno* (pp. 183-204). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplán.
- DÍAZ, Diego, Pilar GIANINI, Juan Pablo LUNA y Rodrigo NÚÑEZ. (2006). «El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 169-90.
- DIX, Robert. (1989). «Cleavage Structures and Party Systems in Latin America». *Comparative Politics*, 22 (1): 23-37.
- FUENTES, Claudio. (1999). «Partidos y coaliciones en el Chile de los noventa: entre pactos y proyectos». En Paul Drake e Iván Jaksic (editores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (pp. 191-222). Santiago: Lom.
- HAGOPIAN, Frances. (2002). «Economic Liberalization, Political Competition, and Political Representation in Latin America». Paper presented at the Mellon Foundation Sawyer Seminar, «Crises, Choices, and change: The Micro-foundations of the Neo-liberal Turn in Latin America», Tulane University, December 2.
- HUNEEUS, Carlos. (1998). «Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición». En *Papeles de Trabajo. Programa de Estudios Prospectivos*, 54. Santiago.
- . (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
- . (2003). *Chile: Un país dividido*. Santiago: Catalonia.
- INGLEHART, Ronald y Christian WELZEL. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JOIGNANT, Alfredo. (2007). «Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988-2005)». *Estudios Públicos*, otoño (106).
- JONES, Mark. (2005). «The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Process». Paper presentado en the State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Washington.

- KEY, V. O. Jr. (1955). «A Theory of Critical Elections». *The Journal of Politics*, 17 (1): 3-18.
- KITSCHOLT, Herbert. (2000). «Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities». *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 845-879.
- KITSCHOLT, Herbert, Kirk HAWKINS, Juan Pablo LUNA, Guillermo ROSAS y Elizabeth-Jean ZECHMEISTER. (en prensa). *Party Competition in Latin America. Patterns of Programmatic Structuration*.
- KITSCHOLT, Herbert y Steven WIKINSON. (2007). *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAPOP. (2006). *Auditoría de la democracia en Chile 2006*. Santiago: Vanderbilt University e Instituto de Ciencia Política, PUC.
- LIPSET, Seymour M. y Stein ROKKAN. (1967). «Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction». En Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (editores), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (pp. 1-64). Nueva York: Free Press.
- LUNA, Juan Pablo. (en prensa). «Representación política en América Latina. El estado de la cuestión y una propuesta de agenda». *Política y Gobierno*.
- LUNA, Juan Pablo y Elizabeth-Jean ZECHMEISTER. (2005). «The quality of representation in Latin America». *Comparative Political Studies*, 38 (mayo): 388-416.
- MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY, editores. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott y Mariano TORCAL. (2003). «The Political Re-crafting of Social Bases of Party Competition: The Case of Chile 1973-1995». *British Journal of Political Science*, 33: 55-84.
- MARDONES, Rodrigo. (2006). «Descentralización y transición en Chile». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 03-24.
- MONTES, Juan Esteban, Eugenio ORTEGA y Scott MAINWARING. (2000). «Rethinking the Chilean Party System». *Journal of Latin American Studies*, 32 (3): 795-824.
- MORGAN, Jana. (2007). «Partisanship during the Collapse of Venezuela's Party». *Latin American Research Review*, 42 (1): 78-98.
- NAVIA, Patricio. (en prensa). «Legislative Candidate Selection in Chile». En Peter Siavelis y Scott Morgenstern (editores), *Pathways to Power*.
- . (2003). «Three's Company: Old and New Cleavages in Chile's Party System». Paper presentado en the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, marzo 27-29.

- . (2004). «Participación electoral en Chile 1988-2001». *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- ORTEGA, Eugenio. (2003). «Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990 - 2000». *Revista de Ciencia Política*, 23 (2): 109-147.
- PAYNE, Mark, Daniel ZOVATTO, Fernando CARRILLO y Andrés ALLAMAND. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- PNUD. (2000). *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD Chile.
- POSNER, Paul. (1999). «Popular representation and Political Disatisfaction in Chile's New Democracy». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41 (1): 59-85.
- . (2004). «Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile». *Latin American Politics and Society*, 46 (3): 55-81.
- ROBERTS, Kenneth M. (1998). *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelynne HUBER y John STEPHENS. (1992). *Capitalism Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- SCULLY, Timothy. (1992). *Rethinking the Center: Cleavages, Critical Junctures, and Party evolution in Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- SIAVELIS, Peter. (2000). *The president and congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- TIRONI, Eugenio y Felipe AGÜERO. (1999). «¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?» *Estudios Públicos*, 74 (otoño): 151-168.
- TORO, Sergio. (2007). «La inscripción electoral de los jóvenes en Chile. Factores de incidencia y aproximaciones al debate». En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo e Ignacio Walker (editores), *Modernización del régimen electoral chileno* (pp. 183-204). Santiago: PNUD, CER, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplán.
- VALENZUELA, Arturo. (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press.
- . (1994). «Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A

- Proposal for a Parliamentary Form of Government». En Juan Linz y Arturo Valenzuela (editores), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . (1995). «Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile». *Estudios Públicos*, 58 (otoño): 6-77.
 - . (1999). «Chile: Origin and Consolidation of a Latin American Democracy». En L. Diamond, J. Hartlyn, J. Linz y S. Lipset (editores), *Democracy in Developing Countries: Latin America* (pp. 191-247). Segunda edición. Londres: Lynne Rienner.
- VALENZUELA, Arturo y Samuel VALENZUELA. (1986). *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- VALENZUELA, Samuel J. (1999). «Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado: Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero». *Estudios Públicos*, 75 (invierno): 275-290.
- VALENZUELA, Samuel J., y Timothy R. SCULLY. (1997). «Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy». *Comparative Politics*, 29 (4): 511-527.
- VILLAR, Andrés. (2006). «Financiamiento político en Chile: Una batalla incierta». En Claudio Fuentes y Andrés Villas (editores), *Desafíos democráticos*. Santiago: Flacso Chile y Lom.



ESTATUTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE. VEINTE AÑOS DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



TEODORO RIBERA NEUMANN

UNIVERSIDAD DE CHILE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE

INTRODUCCIÓN

El 23 de marzo de 1987 se publicó la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP), la que entró en vigencia el 3 de abril de ese mismo año. Este cuerpo legal organizó por primera vez en forma detallada la vida política partidista en Chile e integró cabalmente a los partidos al orden jurídico, constituyendo en su momento un impulso serio en el proceso de redemocratización del país, pues legalizó las instituciones políticas existentes, las cuales habían sido formalmente prohibidas o disueltas.¹

Si bien la LOCPD fue inicialmente cuestionada debido a su carácter reglamentario, es interesante considerar que la misma ha perdurado sin grandes alteraciones en el tiempo. El número relativamente escaso de leyes que la han modificado en aspectos menores,² indica la solidez del precepto legal en análisis y su prolongada vigencia es testimonio de que los actores políticos han sabido adecuarse a una

1. Para un estudio de la LOCPD, su tramitación y articulado, véase García, 1988. Igualmente, véase a Fariña, 1987: 131 y ss.

2. Es así como esta ley ha sido objeto de diversas modificaciones por las leyes núms. 18.799 (dictada en 1989, y que adecuó la LOCPD a la nueva realidad política de la época); 18.905 (que modificó el art. 6, referente a la afiliación a un partido en formación); 18.963 (sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la Administración Pública); 19.527 (que modificó el art. 42, en lo relativo a la disolución de los partidos políticos); 19.806 (que estableció normas adecuatorias del sistema legal chileno al Código Procesal Penal) y la ley núm. 19.884 (sobre transparencia y gasto electoral).

norma que regula los aspectos más relevantes de la vida partidista, pero que permite que ésta se siga desarrollando mediante normas internas, prácticas y costumbres.

A veinte años de la promulgación de la ley, nos hemos propuesto analizar su funcionamiento con el objeto de determinar en qué medida ha cumplido los objetivos constitucionales que inspiraron su nacimiento.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU REGULACIÓN EN CHILE HASTA ANTES DE LA LEY 18.603

Los partidos políticos desde la Constitución de 1925 hasta el año 1970

Si bien los partidos políticos tuvieron un rol cada vez más relevante durante la vigencia de la Constitución de 1833, especialmente a través del denominado régimen parlamentario, carecieron de un reconocimiento y regulación cabal.³

La primera consagración constitucional de los partidos políticos se plasmó en la redacción de la Carta Magna de 1925, la cual en su texto original no contempló una regulación precisa de su rol en el sistema jurídico, sino que los nombraba en el artículo 25 con ocasión del sistema electoral, al indicar:

En las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.

La mera mención de los partidos en la Constitución 1925 fue, sin embargo, de gran importancia política y jurídica, porque consagró la visión de una democracia partidista y pluralista (hacía mención a *los partidos políticos* y prescribía un sistema electoral proporcional) y los reconoció como grupos especiales que debían estar representados en el Congreso Nacional. Los padres de la Constitución 1925 situaron a

3. Los mismos eran objeto de una mención tangencial en la Ley 2.883 del 21 de febrero de 1914, al indicarse que los partidos políticos detentaban la facultad de nombrar representantes para las diversas etapas del proceso electoral (artículo 14). Una relación de las diversas leyes que han regulado los partidos políticos hasta el año 1947 puede encontrarse en Miranda (1947: 114 y ss).

los partidos políticos al mismo nivel que *las opiniones*, lo que indica que el monopolio de representación de la voluntad soberana en favor de los partidos políticos no estaba considerado en la Carta Magna.

Durante los primeros decenios de la Constitución de 1925, los partidos políticos debieron compartir su espacio con dichas *opiniones*, pues la Ley 4.763 permitía a las «grandes entidades de carácter político, social y económico», conjuntamente con los independientes, la participación en las elecciones populares.⁴ Es más, el Decreto Ley 658 de 1932 eliminó el calificativo de «grandes», ampliando así las posibilidades de participación a un mayor espectro de entidades (Silva Bascuñán, 1963: 381 y ss.).

Esto trajo como consecuencia que en la elección de 1932 se presentaron como candidatos instituciones sociales tales como la cooperativas, los sindicatos de trabajadores, los gremios patronales, etcétera.⁵ En la elección de 1937, la cantidad de organizaciones que participaron en el escrutinio disminuyó considerablemente,⁶ y en el año 1953 esa tendencia continuó hasta su virtual desaparición en los procesos electorales.⁷

Lenta pero inexorablemente, los partidos políticos fueron consolidando, en la práctica, un monopolio en la representación de la voluntad popular. Esta preponderancia se fundó tanto en las modificaciones introducidas a las leyes electorales, como en el hecho que las luchas electorales fueron tomando un cariz cada vez más ideologizado, como consecuencia de la irrupción de las posturas totalitarias y de la posterior Guerra Fría, lo que fortaleció el rol de representación de las agrupaciones políticas.

En el año 1958, la Ley 12.889 eliminó la posibilidad de que las or-

4. Ley 4.763, de fecha 6 de enero de 1930.

5. Tal es el caso de la Confederación Nacional de Cooperativas de Chile, la Confederación Republicana de Acción Cívica, la Cooperativa Agrícola y de Edificación de Liga Nacional, la Cooperativa de Choferes Manuel Montt, la Cooperativa de Edificación Carrera, el Sindicato Industrial Simonetti y Fozatti, el Sindicato General Profesional Dueños de Autobuses de Santiago, el Sindicato Profesional de Empleados del Comercio Detallista y el Sindicato Profesional de Inspectores de Tranvías, Compañías de Extracción y Alumbrado Público de Santiago. Véase Servicio Electoral, 2006: 25 y ss.

6. Presentaron candidatos la Agrupación Gremial de Empleados Particulares, el Partido Acción Gremial de Empleados Particulares y el Partido Agrupación de Empleados Particulares de Chile (Valparaíso).

7. Ello, pues en dicha elección parlamentaria participó únicamente la Asociación de Comerciantes Frutos del País. Véase Servicio Electoral, 2006.

ganizaciones sociales pudieran presentar candidatos, lo cual circunscribió dicha actividad a los partidos políticos y a los independientes. Respecto de estos últimos, su derecho a presentar candidatos se dificultó severamente, tornándose en los hechos impracticable, pues las declaraciones independientes para diputados y senadores debían ser patrocinadas por 600 electores de la respectiva circunscripción, los que debían concurrir en un sólo acto a la oficina del Conservador de Bienes Raíces a firmar.⁸ La Ley 14.852 General de Elecciones de 1962⁹ dificultó aún más la participación de los independientes, pues exigió el patrocinio de 2.000, 5.000 y 20.000 electores, según se tratara respectivamente de candidatos al cargo de diputado, senador o Presidente de la República (Quinzio, 1969: 138). Conjuntamente, la ley reguló el proceso de adquisición de personalidad jurídica de los partidos políticos, exigiendo solamente el depósito de su acta de constitución ante el Tribunal Calificador de Elecciones, la que debía incluir los estatutos, las atribuciones de su directiva y una lista de al menos diez mil afiliados, lo que indudablemente dificultó el nacimiento de nuevas organizaciones partidistas (Andrade, 1971: 120).¹⁰

El monopolio de los partidos políticos estuvo acompañado de una regulación insuficiente de la vida interna de las instituciones, pues los más diversos aspectos de la vida política partidista estaban sometidos a meras disposiciones estatutarias internas o sencillamente a ninguna. Aspectos tales como la democracia partidista, la organización de los partidos, los derechos y obligaciones de los militantes, el nombramiento de los candidatos o su financiamiento eran ejemplos al respecto.

8. Ley General de Elecciones 9.334, del 5 de mayo de 1949. Besnaschina (1951: 132) sostiene la imposibilidad de reunir en un sólo acto a 600 personas, pues los requisitos demandarían, a su juicio, de 10 a 12 horas.

9. Publicada en el *Diario Oficial* con fecha 16 de mayo de 1962.

10. Cabe tener presente que previo a la reforma electoral de 1962, los partidos políticos no gozaban de personalidad jurídica y sólo si mantenían inscripción vigente en la Dirección del Registro Electoral podían ejercer las facultades que se encontraban explícitamente vinculadas a tal inscripción. Sin embargo, tanto el Reglamento del Senado como el de la Cámara de Diputados contemplaban una definición de «partidos políticos». Así, el Reglamento del Senado en su artículo 13 indicaba que «se entiende por partido la entidad de carácter político, social o económico cuyas autoridades directivas centrales hallan registrado su respectiva denominación ante el Director de Registro Electoral», conteniendo la Cámara de Diputados en su artículo 37 una definición similar.

Los partidos políticos en la reforma constitucional de 1971

El 9 de junio de 1971, la Constitución de 1925 fue objeto de una profunda modificación que buscó garantizar la subsistencia del sistema democrático liberal imperante, con ocasión de la asunción al poder del Presidente Salvador Allende y los partidos de izquierda que lo apoyaban. Dicha reforma fue motivada por el temor de que de la instauración de dicho gobierno derivara en el socavamiento y la destrucción del sistema democrático liberal imperante.

El artículo 9 reformado le otorgó a los partidos políticos la calidad de persona jurídica de derecho público, al igual que la función de determinar la política nacional a través de medios democráticos. Dado que el objetivo de dicha reforma constitucional era impedir el establecimiento en Chile de un sistema basado en el centralismo democrático, caracterizado por un partido único, la Constitución aseguró a los partidos políticos la más absoluta libertad para organizarse, establecer y modificar sus principios y programas, presentar candidaturas y participar en los plebiscitos, así como para difundir propaganda. Tan amplia era la libertad ideológica y programática, que la doctrina consideró que incluso la «apología de la violencia» estaba protegida por esta garantía, pues lo que se pretendía era garantizar la subsistencia de la multiplicidad partidista, y evitar la existencia de un partido único (Evans, 1973: 108).¹¹ Esta reforma igualmente limitó la función del legislador únicamente a reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los poderes públicos.

Resulta interesante destacar que mediante esta modificación constitucional los partidos políticos quedaron prácticamente fuera

11. Como lo señala Enrique Barros (1983:4), los partidos se aproximaban de hecho a las personas jurídicas de derecho privado pero sin un régimen legal especial, «pero su ordenamiento interno, su financiamiento y las relaciones del partidos con sus miembros quedaron entregados a un régimen casi por completo discrecional». El Tribunal Calificador de Elecciones, en su fallo sobre «Formación de partidos políticos federativos o confederativos», publicado en el *Diario Oficial* del 9 de junio de 1972, indicó que los partidos políticos eran libres para darse una organización centralizada y unitaria o bien la estructura de un partido federado como también confederado. La sentencia reiteró la amplia libertad de que gozaban los partidos políticos para organizarse, casi sin limitación alguna, toda vez que podían constituir partidos federados, incluso con organizaciones políticas con declaraciones de principios o ideologías diversas. Al respecto, véase Silva (1972: 19 y ss).

de todo control jurídico, pero reafirmaron su derecho a participar en el régimen jurídico como uno de sus más importantes actores (Barros, 1983: 4).¹²

Por otra parte, el artículo 9 de la Constitución garantizó a los partidos políticos el libre acceso a los medios de comunicación estatal o controlados por el Estado,¹³ y el artículo 10, número 3, inciso cuarto del Código Fundamental, les otorgó el derecho de editar diarios, revistas y dirigir estaciones de radio, al igual que administrarlas.

Los partidos políticos en la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 reconoció la importancia de los partidos políticos para el sistema democrático y consagró una regulación detallada de ellos, especialmente en el artículo 19, núm. 15, como al igual en diversas otras disposiciones,¹⁴ sobre la base de las experiencias históricas previas a su dictación.

Los constituyentes consideraron que los partidos políticos habían contribuido, por su actividad y por ausencia de regulaciones suficientes, a la crisis político-institucional. De igual modo, concluyeron que los partidos con orientaciones totalitarias constituían un riesgo a la democracia liberal. Por ello, efectuaron una regulación constitucional detallada orientada a precaver los males que se les atribuyeron, como su carácter oligárquico, en algunos casos su excesiva dependencia financiera externa, su falta de transparencia contable, su voluntad monopolizadora de la representación ciudadana, etcétera.

En su elaboración, la Carta Magna se orientó a trazar una clara

12. Véase igualmente Bravo, 1978.

13. La gratuidad de la propaganda electoral concordaba con que la ley permitía establecer operarias y explotar canales de televisión a sólo cuatro entidades: Televisión Nacional de Chile, Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Valparaíso. La Ley de Televisión 17.377 de 1970 establecía la gratuidad de los espacios televisivos destinados para la propaganda política, disponiendo el artículo 33: «Las instituciones que poseen canales de televisión de acuerdo con la presente ley, deberán destinar gratuitamente al menos una hora diaria de propaganda e intervención o programas preparados por los representantes de los partidos políticos que presenten candidatos». Sobre el particular, véase García (1989: 245).

14. Así, en el artículo 8; 19, núm. 11, inciso tercero; 19, núm. 19, inciso tercero; los artículos 23, 84, inciso tercero, como al igual la Disposición Transitoria Décima, se referían a los partidos o a la actividad política partidista.

división entre el poder político y el poder social, sobre la base de que los partidos políticos jugaban un rol diverso de los demás grupos intermedios en el sistema social. Mientras que los partidos tenían por objeto alcanzar el poder político, a los demás grupos intermedios sólo les correspondía la defensa de los intereses colectivos respectivos. Esta concepción constitucional diferenció entre la representación política y la representación gremial, y limitó la actividad de los partidos políticos en actividades que no le fueran propias de acuerdo a su razón de ser. Consecuentemente, el ejercicio de actividades diversas a las señaladas correspondía a los demás grupos intermedios. Por otra parte, las organizaciones, movimientos y grupos de personas que realizasen actividades políticas sin estar organizados como tales, estaban sancionados por la ley.¹⁵

De esta manera, si bien la Constitución de 1980 reconoció claramente a los partidos políticos y estableció una regulación precisa para ellos, debemos tener claro que la finalidad que se tuvo en vista en ese momento fue absolutamente contraria a la del constituyente de 1971. Ello es tal, pues mientras que en la reforma del 9 de enero de 1971, los partidos políticos fueron reconocidos a nivel constitucional con el objeto de resguardar su existencia, su libertad interna y su actuar público, la Constitución de 1980 los consideró para regular profusamente su estructura orgánica y su funcionamiento, en aras de prevenir los vicios que se habían observado durante las etapas finales de la vigencia de la Constitución de 1925.

En el año 1989 se modificó el artículo 19, núm. 15, de la Constitución en lo que respecta a los partidos políticos, especialmente en cuanto a la consagración de la democracia militante o protegida; igualmente se modificó en leves aspectos lo referido a la regulación misma de los partidos.¹⁶

15. Para profundizar esta división entre el poder político y el poder social, la Constitución estableció además la inhabilidad para que los dirigentes de las organizaciones sociales pudieran ser candidatos a diputados y senadores en el artículo 54, núm. 7, de la Constitución. Igualmente, el artículo 60, núm. 7, estableció como causal de cesación en el cargo de diputado o senador que estos interviniesen en negociaciones o conflictos laborales o en actividades estudiantiles, para evitar así una politización en los conflictos sociales.

16. Es así como el segundo informe de la Comisión Técnica entre la Concertación y el Partido Renovación Nacional, propuso eliminar la obligación de que los registros de los partidos políticos fueran de público conocimiento, sin perjuicio de que se mantuvieran registros en el Servicio Electoral,

En definitiva, los partidos políticos están hoy regulados principalmente por el artículo 19, núm. 15, de la Constitución de la siguiente manera:

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

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

idea que fue acogida en definitiva por la Junta de Gobierno. Igualmente, la Junta de Gobierno acogió la propuesta de derogar el artículo 8 y sustituirlo por el actual artículo 19, núm. 15, incisos séptimo y siguiente.

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.

LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (LOPP)

La definición legal de los partidos políticos

Los partidos políticos son definidos en el artículo 1 de la LOPP como «asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional».

Esta definición reafirma el carácter voluntario o libre de la asociación a un partido político, indicando que sólo pueden formar parte de él los *ciudadanos*, esto es, los chilenos mayores de 18 años de edad que cumplen con los requisitos que la Constitución establece para ese efecto. Un supuesto expreso que se consigna en esta definición es que estos ciudadanos compartan *una misma doctrina política de gobierno*, exigencia que en forma directa es considerada en diversas legislaciones de países sudamericanos (Zovatto, 2006: 21 y ss).

La referencia en cuanto a que los partidos tienen por finalidad contribuir al régimen democrático constitucional y que ejercen una legítima influencia en la conducción del Estado para alcanzar el bien común y servir al interés nacional, ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como una *trascendental misión*,¹⁷ una que tiene directa relación con ideas similares contempladas en el artículo 1, inciso cuarto, y en el artículo 4, ambos de la Constitución.

Debemos precisar que los partidos políticos son otra forma de expresión del derecho de asociación que reconoce la Constitución,

17. Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 24 de febrero de 1987, Rol núm. 43, considerando 16, a citarse a futuro como STC 43/16.

que se diferencia de éste por la *trascendental misión* que se les ha conferido a los partidos políticos en el régimen democrático.

Actividades propias y ámbito de acción de los partidos políticos

Dado que el artículo 19, núm. 15, de la Constitución señala que los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, el artículo 2 LOCPP precisa éstas, al igual que los deberes que estas organizaciones tienen en relación con el sistema político.

Dicho precepto entiende por «actividades propias de los partidos políticos»:

sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el Director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley 18.556.

La definición de actividades propias de los partidos políticos se encuentra limitada a la conquista de los cargos públicos de elección popular mediante la participación en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que la ley indica.¹⁸ Sin perjuicio de lo anterior, el mismo artículo 2 de la LOCPP faculta a los partidos políticos a:

- a. Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, proponer sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público, materia que, por lo demás, constituye un mero ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de presentar peticiones que la Constitución reconoce y garantiza en forma amplia a las personas naturales, jurídicas y a las asociaciones en términos generales.

18. Véase principalmente la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

- b. Cooperar, a requerimiento de los senadores y diputados, en las labores que éstos desarrollen, atribución que se desarrolla, como indica la ley, a *requerimiento* de los parlamentarios, lo que tiene por objeto reforzar la libertad con que debe contar el ejercicio del mandato popular y evitar las órdenes partidistas.
- c. Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas, competencia que puede ser ejercida igualmente por instituciones educacionales o de otro tipo, pero que considerada como una de las atribuciones de los partidos políticos, permite la formación de los dirigentes políticos esenciales para la sustitución de las élites.
- d. Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Consciente del rol monopólico que fueron adquiriendo los partidos políticos durante la vigencia de la Constitución de 1925, y en relación con el mandato constitucional orientado a que los partidos no podrán detentar el monopolio de la representación popular, el artículo 2 de la LOCP, reitera que las atribuciones conferidas a las agrupaciones políticas no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes orientadas a ganar cargos de elección popular; tampoco imposibilitará a aquéllas ni a otras personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento fáctico de organizaciones con características de partido político.

Por su parte, la clara diferencia que traza la Constitución en el artículo 23 entre la actividad política y la actividad propia de los cuerpos intermedios, se encuentra recogida en el artículo 2 de la LOCP, el que indica que «los partidos políticos no podrán intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes».

De esta manera, el constituyente buscó evitar la politización de las actividades sociales, para evitar la conflictividad exacerbada que se propició durante los años sesenta y setenta del siglo pasado.

Las demás atribuciones que se consignan en el artículo 2 de la LOCPP son más bien complementarias o accesorias al objetivo principal, que es el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular a favor de sus candidatos. En otras palabras, la LOCPP concibe a los partidos políticos principalmente como organizaciones electorales y plebiscitarias de nivel nacional o regional, y busca evitar que se involucren en las actividades propias de otros cuerpos intermedios, como al igual que en los plebiscitos comunales, o que asuman un poder indebido u orientado a intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen.

Si bien la idea del legislador fue establecer normas que resguardasen la equivalencia en el actuar electoral de los independientes y de los partidos políticos, materia que se refleja principalmente en la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, la práctica demuestra que aun cuando son múltiples las candidaturas independientes formuladas, las organizaciones políticas han ido monopolizando la representación ciudadana en el Congreso Nacional. Ello, pues la presencia de los parlamentarios independientes a nivel de Cámara de Diputados y Senado ha tenido una tendencia al declive. Por añadidura, no obstante que los candidatos independientes electos asumen sus cargos en el carácter de tales, terminan siendo absorbidos por las instituciones que los han incorporado en sus respectivas listas parlamentarias en el carácter de independientes.¹⁹

En general, podemos señalar que la influencia social de los partidos es hoy sustancialmente más débil que la existente con anterioridad al año 1973, lo que está también vinculado con la pérdida de la relevancia de las ideologías en la vida societaria como con la disminución de las atribuciones estatales, lo que hace que los partidos políticos vean disminuidos sus ámbitos de atribuciones y de

19. Esta situación se debe igualmente, en parte, a que el trabajo legislativo como independiente se ve seriamente dificultado, pues el mismo se configura de acuerdo a los reglamentos de la Cámara de Diputados y al Senado sobre la base de los Comités Parlamentarios, los que están conformados por un número mínimo de parlamentarios. De esta manera, los independientes deben agruparse entre sí o bien ser acogidos por un partido político en algún Comité. Son los Comités Parlamentarios los que distribuyen los cupos en la Comisiones Permanentes, como al igual los tiempos para hacer uso de la palabra, entre otros aspectos.

gestión. En otras palabras, el mundo social, gremial, sindical y estudiantil actúa hoy con más independencia respecto de los partidos políticos y la subordinación de los intereses sociales a los intereses partidistas es más difícil de implementar. De esta manera, uno de los objetivos del legislador al momento de dictar la ley se ha cumplido de manera satisfactoria, aun cuando existe una tendencia creciente de los parlamentarios y de los partidos políticos no representados en el Congreso Nacional a utilizar las expresiones sociales para manifestarse a través de ellas.²⁰

Constitución de los partidos políticos

La LOCPP enumera en sus artículos 4 a 17 una serie de requisitos que deben cumplirse para formar un partido político, disponiendo la publicidad de sus actos constitutivos, de sus declaraciones de principios y de sus estatutos, todo lo anterior con el objeto de proporcionar una mejor información al electorado en general y a los propios afiliados a la entidad.

Para constituir un partido político se requiere del cumplimiento de algunos requisitos formales y del apoyo de al menos 100 ciudadanos inscritos en los registros electorales, no pertenecientes a otro partido existente o en formación.

Practicada su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, estos gozan de personalidad jurídica especial, denominada *partido político en formación*, desde la fecha de esa inscripción. Dicha personalidad es limitada en el tiempo, pues en un plazo de 200 días requerirá que se afilien a él un número de ciudadanos inscritos en los registros electorales equivalentes a lo menos al 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados, en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, todo lo anterior según el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones (artículo 6). Cumplidos los requisitos en a lo menos ocho de las regiones en que se divide políticamente el país, o en un mínimo de tres de ellas siempre que éstas fueran geográficamente contiguas, cabe solicitar al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos.

Esta fórmula incorporada en la LOCPP deriva de una discusión surgida al interior de la Junta de Gobierno, entre quienes procuraban

20. El artículo 47 de la LOCPP contempla las sanciones para el incumplimiento de este mandato, el cual no ha tenido aplicación.

y se oponían a la existencia de partidos regionales, como entre quienes abogaban por exigir una cantidad sustancialmente alta de adherentes (150.000 ciudadanos), y quienes eran partidarios de facilitar la formación de agrupaciones políticas.²¹

En definitiva, la LOCPP no contempla expresamente la existencia de partidos regionales pero sí permite la existencia de entidades políticas suprarregionales, con el requisito de que el partido reúna la cantidad mínima de afiliados en a lo menos tres regiones contiguas. Tal es el caso del Partido del Sur, que participó en las elecciones de 1989, 1993 y 1997 y la Alianza Nacional de los Independientes (ANI) en la elección de 2005. Estos *partidos regionales*, sin embargo, no pueden presentar candidaturas en aquellas regiones donde no están legalmente constituidos,²² y es por esta vía que adquieren un carácter de regional.

Es el Servicio Electoral el encargado de establecer el número mínimo de afiliados que se requieren, por regiones, para conformar un partido político. La resolución núm. 0168 del 2006, estableció el mínimo de afiliados requeridos, los que dado el cambio menor que ha tenido la cantidad de ciudadanos sufragantes en los procesos de votación popular, ha experimentado leves modificaciones en relación con lo exigido al promulgarse la LOCPP en el año 1987.

21. El Tribunal Constitucional, al ejercer el control obligatorio de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos aceptó la exigencia que establecía la ley en cuanto a requerir el 0,5% de la población electoral para constituir un partido político indicando que «no afecta la esencia del derecho de asociación política, porque no se desconoce su existencia ni se impide su libre ejercicio, por no lo torne impracticable, no lo entrase en forma irrazonable, ni priva a los ciudadanos de las acciones jurisdiccionales para exigir su protección. La ley establece estos requisitos con el objeto de asegurar seriedad en la formación de los partidos políticos y evitar una proliferación excesiva, a fin de que éstos se sumen, con una base de sustentación ciudadana sólida, a las grandes tareas que están llamados a cumplir. Por otra parte, esta clase de requisitos para formar los partidos políticos no es ajena a nuestra tradición jurídica. La ley 14.851 de 1962 exigía la concurrencia de 10.000 adherentes para la constitución de un partido político, que representaba aproximadamente en la época un 0,4% de la población electoral, porcentaje que, por cierto, se aproxima bastante al requerido por el proyecto en estudio». Así, STC 43/20 a 24.

22. No obstante lo anterior, en lo que se refiere a las elecciones municipales, si un partido existe a lo menos en siete regiones del país, y pacta con un partido que está inscrito en todas las regiones del país, puede presentar candidatos a lo largo de todas ellas.

Cuadro 1
Afiliados mínimos por región para constituir un partido político

Región	Afiliados mínimos Año 1988	Afiliados mínimos Año 2006
I	800	903
II	1.000	1.012
III	550	571
IV	1.200	1.376
V	3.700	4.014
Metropolitana	13.000	13.885
VI	1.700	2.037
VII	2.100	2.346
VIII	4.400	4.676
IX	2.000	2.080
X	2.500	2.564
XI	200	211
XII	400	361

* Números mínimos de afiliados no consideran las nuevas regiones de reciente creación, pues la resolución respectiva todavía no se ha dictado.

Cuadro 2
Evolución en la formación de partidos políticos.

Partidos políticos en formación	126
Partidos políticos caducados por no presentar afiliados en el plazo legal (art. 7 LOCPP)	42
Partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos (art. 14, inc. 1, LOCPP)	40
Partidos políticos disueltos por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos (art. 42, núm. 2, LOCPP)	10
Partidos políticos disueltos por fusión (art. 42, núm. 3, LOCPP)	20
Partidos políticos disueltos por no constituir órganos internos (art. 42, núm. 5, LOCPP)	1
Partidos políticos que lograron participar en una elección parlamentaria	32
Partidos políticos actualmente vigentes	9

Sobre este particular es interesante considerar igualmente los antecedentes relativos a los partidos políticos en formación, constituidos y disueltos desde el año 1988 a 2006.

Las cifras proporcionadas por el Servicio Electoral demuestran que los trámites formales para constituir un partido político no han constituido una barrera para ejercer el derecho de asociación polí-

tica. En otras palabras, reunir 100 adherentes y realizar los trámites legales exigidos no constituye un impedimento a este derecho. Sin embargo, de los 126 partidos políticos que han iniciado el trámite de formación, 42 de ellos, esto es, un 33,3% no logran cumplir todos los requisitos legales exigidos, especialmente en lo que se refiere a lograr una cantidad mínima de afiliados.

La afiliación a los partidos políticos

Todo ciudadano inscrito en los registros electorales tiene derecho a afiliarse voluntariamente a un partido político, así como a renunciar a él. Sin embargo, no pueden afiliarse a un partido los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral. Igual prohibición rige para quienes cumplan el servicio militar obligatorio, mientras estén cursándolo.

El carácter voluntario de la afiliación se ve reforzado al consagrarse el derecho de que «todo afiliado a un partido político puede renunciar a él, en cualquier momento, sin expresión de causa». Dicha renuncia puede presentarse ante el presidente del respectivo partido o al Director del Servicio Electoral (artículo 19 LOCPP).²³ El mismo precepto consagra además el principio básico de la afiliación única, no pudiendo una persona estar afiliada a más de un partido político de manera simultánea.

Durante el periodo inicial de la ley, la afiliación a un partido político se efectuó incluso mediante la recolección de firmas en la vía pública o a través de formularios en los que no quedaba necesariamente claro el acto jurídico que implicaba, lo que permitió que se obtuvieran en algunos casos firmas bajo engaño o sin conocimiento pleno de que se estaba inscribiendo la persona en una agrupación política. Para evitar tal situación, el Servicio Electoral dictó la Resolución núm. 0331 del 20 de enero de 1994, que precisó, entre otras materias, que una afiliación puede tener lugar en formularios individuales o colectivos, pero demanda siempre la firma personal del ciudadano que desee afiliarse al partido político ante cualquier notario de la región respectiva y, si no lo hubiere,

23. Véase el Auto Acordado sobre renuncia a los partidos políticos y su forma de notificación, pronunciado por el Tribunal Calificador de Elecciones, con fecha 17 de noviembre de 1994, publicado en el *Diario Oficial* de fecha 18 de noviembre de 1994.

en la comuna en la cual el interesado tuviere su domicilio, ante el Oficial Civil.²⁴

Originalmente, la Constitución ordenaba que el listado de los afiliados a los partidos políticos fuese de público conocimiento, pero la reforma constitucional de 1989 estableció el carácter reservado de este registro, el cual es accesible únicamente a los militantes del respectivo partido. Para resguardar este derecho, las entidades políticas tienen el deber de proporcionar al Servicio Electoral un duplicado del listado de sus afiliados, al igual que del registro de nuevas afiliaciones y desafilaciones (artículo 20 LOCPP).²⁵ No obstante lo anterior, y dado que la LOCPP no contempla sanción para el caso de incumplimiento de esta norma, el registro de afiliados con que cuenta el Servicio Electoral está desactualizado, lo que impide a este organismo ejercer plenamente sus funciones al respecto. Ello genera indudables problemas para los afiliados que buscan renunciar a un conglomerado político, pero también para estas instituciones, en caso de presentar candidatos que no consten en el duplicado en calidad de militantes del partido en cuestión.²⁶

Es paradójico lo fácil que resulta constar como militante de un partido político pero lo engorroso que implica renunciar al mismo. Mientras la renuncia requiere de una nota firmada por el ciudadano al presidente del respectivo partido o al director del Servicio Electoral, para constar como afiliado a un partido se requiere sólo aparecer en el listado que los partidos envían a este Servicio, indicando el nombre y cédula de identidad del nuevo afiliado. Ello conlleva a que los ciudadanos puedan ser incorporados en determinados partidos políticos sin contar con su necesario consentimiento, lo que implica posibles afiliaciones fraudulentas.

24. Servicio Electoral, Resolución núm. 0331 que «Dicta normas sobre declaraciones individuales y colectivas para afiliarse a partidos políticos en formación y en trámite de extensión», de fecha 20 de enero de 1994.

25. Véase el Acuerdo del Tribunal Calificador de Elecciones de fecha 21 de diciembre de 2001 sobre reserva constitucional de afiliación partidista, que regula el acceso a la información por parte de un afiliado.

26. En este sentido, el Tribunal Calificador de Elecciones rechazó una candidatura, pues un candidato no figuraba en el duplicado del Registro de Afiliados a Partidos Políticos en poder del Servicio Electoral. Este Tribunal argumentó en la Sentencia 32 del año 2001 que «los reclamantes no han acompañado antecedente alguno que permita acreditar que don Fernando Padilla Rojas se encuentra inscrito en el Partido Humanista para, de esa manera, desvirtuar lo informado por el Servicio Electoral».

De la información estadística proporcionada por el Servicio Electoral, los partidos políticos siguen, en general, una curva acentuada de envejecimiento de sus afiliados, los que se concentran en ciudadanos entre los 35 a los 49 años. Destacable es, igualmente, que los ciudadanos más jóvenes (18 a 34 años) están muy subrepresentados y la tendencia a la baja es notoria desde el año 1994 al 2006. En otras palabras, los registros de afiliados demuestran que los partidos políticos envejecen sustancialmente, y que la incorporación de nuevos militantes, especialmente entre los jóvenes, es cada vez menor (Servicio Electoral, 2006).

Cuadro 3
Distribución porcentual de afiliados por sexo

Partido	RN	DC	PPD	UDI	PS	PC	PRSD	PH	PRI
Hombres	47,08	55,29	52,16	39,92	56,39	54,59	49,13	55,34	40,03
Mujeres	52,92	44,71	47,84	60,08	43,61	45,41	50,87	44,66	59,97

Por otro lado, un análisis de los porcentajes de afiliados diferenciados por sexo, arroja una sobrerrepresentación de los afiliados mujeres en los partidos de centroderecha, mientras que la tendencia se invierte notoriamente en los partidos de izquierda o centroizquierda, donde el predominio masculino en las filas de afiliados se expresa con más claridad.²⁷

No obstante la alta presencia femenina en las afiliaciones, ello no se expresa en términos equivalentes en los cargos de elección popular a nivel parlamentario. Así, en el periodo legislativo 2006-2010 de la Cámara de Diputados, de 120 miembros han sido electas como diputadas sólo 18 mujeres.

La organización interna de los partidos políticos

La LOCPP regula la organización interna de los partidos políticos únicamente en lo relativo a las estructuras nacionales y regionales, no comprendiendo las distritales y comunales. Ello se explica porque al elaborarse esta ley no estaban todavía determinados los distritos electorales, por lo que el Tribunal Constitucional objetó exigir estructuras a este nivel.²⁸ Además, al momento de elaborarse la LOCPP

27. No se considera en esta afirmación al Partido Regionalista de los Independientes (Servicio Electoral, 2006).

28. STC 43/67 y ss.

no existían estructuras comunales electas por sufragio universal, por lo que no se previó la participación de los partidos en este nivel.

Cada partido político tiene libertad para organizar su funcionamiento interno, siempre y cuando se ajuste a los principios y normas que establecen la Constitución y las leyes y, en especial, la LOCPP. En este entendido, el Tribunal Constitucional determinó que la ley debe respetar la libertad de los afiliados de un partido político de darse la organización interna que acuerden. Agregó que dicha libertad conlleva, eso sí, respetar la prescripción constitucional que exige una efectiva democracia interna.²⁹ En consideración a ello, la LOCPP establece el marco normativo general, pero sin entrar a regular de manera pormenorizada el tema.

El término *efectiva democracia interna* no implica aplicar el mismo concepto de democracia a nivel estatal, principalmente debido a que ambos universos funcionan en base a parámetros distintos. Baste citar que el rol de oposición en la democracia a nivel estatal es diverso del que puede detentar al interior de un partido político. Mientras que en un Estado es conveniente una amplia diversidad de pensamiento, materializada en una oposición que constituya una alternativa distinta de la corriente gobernante, la prioridad al interior de un partido es la cohesión y la unidad de opiniones en planteamientos al menos básicos (Ribera, 1989: 338)

La LOCPP precisa en su artículo 23 que los partidos políticos deberán contar *al menos* con una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo, debiendo los órganos electivos de los órganos señalados, salvo el Tribunal Supremo, renovarse cuando menos cada tres años.³⁰ En la práctica, los partidos políticos han constituido otros órganos internos, como las Comisiones Políticas, los Consejos Comunales, los Tribunales Regionales, etcétera.

La ley indica que la Directiva Central debe estar integrada al menos por el presidente, secretario y tesorero, sin embargo los diversos partidos han incrementado este número para facilitar la administración partidaria mediante la incorporación de más figuras o tendencias. Además, le confiere al presidente la gestión política del partido con arreglo a los estatutos, al igual que la representación judicial y extrajudicial del mismo. Según el artículo 25 de la LOCPP, le corresponde a la Directiva Central dirigir el partido en conformidad con

29. STC 43/47 y ss.

30. La ley no contempla sanción alguna para la contravención de esta disposición.

sus estatutos, administrar sus bienes y someter a la aprobación del Consejo General los reglamentos y programas internos.

La LOCPP faculta que los miembros de la Directiva Central puedan ser elegidos por los afiliados o por los miembros del Consejo General, esto es, mediante una elección directa o indirecta, correspondiendo a cada partido la facultad de regular esta materia (artículo 24 LOCPP).

El Consejo General, por su parte, está compuesto por miembros por derecho propio (senadores y diputados del partido) y por un número de consejeros elegidos por cada uno de los consejos regionales, de entre sus respectivos miembros. Debe reunirse a lo menos una vez al año (artículo 26 LOCPP). Se trata, como vemos, de un órgano en que concurre la «orgánica partidista», sin que en su conformación ni en su elección participen en forma directa los afiliados.

Sus atribuciones relevantes propiamente tales, esto es, aquellas que resuelve sobre materias trascendentes sin la coparticipación de otros órganos, se extienden a impartir orientaciones a la Directiva Central y tomar acuerdos sobre cualquier aspecto respecto a la marcha del partido; designar a los miembros del Tribunal Supremo y aprobar o rechazar el balance. Las demás facultades que se consignan en el artículo 60, inciso segundo, de la LOCPP, requieren necesariamente la participación de los Consejos Regionales o bien la ratificación por parte de los afiliados, sea en forma previa a su decisión o bien para ser implementadas. Tal es el caso de la atribución que poseen para designar o apoyar a los candidatos a senadores y diputados, los que son propuestos por los Consejos Regionales, por lo que su función se circunscribe a la designación de un listado preestablecido.³¹

En otros aspectos, el Consejo General posee la iniciativa para pro-

31. Con el ánimo de fortalecer a los partidos políticos y su disciplina, la reforma electoral de 1958 autorizó las declaraciones de candidaturas únicamente a las mesas directivas centrales y no a los directorios locales de los partidos políticos. La Ley 14.852 General de Elecciones indicaba en su artículo 18 que las declaraciones sólo podían hacerse con las mesas directivas centrales de los partidos políticos. Cabe tener presente que la Ley de Elecciones había otorgado con anterioridad a los directorios de los partidos políticos o a las entidades de carácter económico y social inscritas el registro del Conservador de Registro Electoral, la facultad de presentar candidatos para las elecciones de diputados y senadores, las que, sin embargo, no primaban respecto de las declaraciones efectuadas por las directivas centrales ante el Conservador de Registro Electoral (artículo 14, letra a, inciso 5). Al respecto, véase Estévez (1949: 161).

poner acuerdos respecto de asuntos jurídico-organizativos (modificaciones a la declaración de principios y la reforma de estatutos), organizativo-políticos (disolución del partido y fusión con otro) y político-electorales (pactos electorales y proclamación del candidato a la presidencia de la República), en las cuales requiere necesariamente de la aprobación por parte de todos los afiliados para que adquieran fuerza vinculante. En este caso, la ley no considera un quórum mínimo como tampoco mínimo un de participación.

Observando sus funciones principales, se desprende que dicho órgano, por su conformación, número de integrantes, atribuciones y periodicidad de sus reuniones, asume la función de una asamblea partidaria. En otras palabras, su capacidad de análisis en profundidad es escasa y las posibilidades de que en las sesiones predominen los discursos grandilocuentes o los caudillismos se incrementa. El Consejo General posee pocas facultades para controlar la gestión de la Directiva Central. El carácter regionalizado de los Consejos Generales, si bien permite la presencia de delegados de todas las regiones, dificulta su citación y funcionamiento, pues sus reuniones son las más de las veces escasas y se reducen a sesiones de fines de semana. A manera de ejemplo, ¿cómo puede un Consejo General realmente aprobar o rechazar un balance en forma informada? Bien podría la LOCPP considerar una participación directa de los afiliados como de los miembros de los Consejos Regionales, de los concejales y alcaldes que establece la Constitución, para ampliar la base de representación de los partidos políticos. Igualmente podría consagrar expresamente la facultad del Consejo para autoconvocarse, conjuntamente con mayores facultades de control.

La exigencia legal relativa a que los partidos políticos deban crear Consejos Regionales en cada una de las regiones en que están constituidos, y cuyos miembros sean elegidos por los afiliados de la región respectiva (artículo 27 de la LOCPP), constituye indudablemente un avance notable en cuanto a la presencia nacional de los partidos políticos, pues éstos se ven en la obligación de conformar instancias de participación regional, reales o formales, para cumplir con los requisitos legales. Ello no garantiza necesariamente la democracia interna, ni tampoco una participación extensiva de los afiliados en las decisiones de importancia del partido, pero al menos obliga a integrar a más personas en la administración y toma de decisiones partidarias.

La LOCPP exige igualmente que los partidos políticos deban contar con un Tribunal Supremo, el que debe ser elegido por el Consejo

General. Dichos órganos han cumplido un papel ordenador de la vida partidista, habiendo sido de suma importancia al reinicio de la vida partidista, en el año 1988, para controlar los conatos y actos de insubordinación internos, fruto de los caudillismos imperantes.³²

Una vez revisada la organización interna de los partidos, cabe preguntarse si en la práctica existe al interior de los partidos políticos una *efectiva democracia interna*, tal como lo demanda la Constitución, esto es, un sistema de gobierno que garantice el ejercicio real de la soberanía radicada en los afiliados, en términos de las elecciones periódicas de las autoridades, su subordinación al estado de derecho partidista, la existencia de tribunales partidistas independientes y el resguardo pleno de los derechos partidistas y fundamentales.

En términos generales debemos responder afirmativamente esta pregunta, especialmente si consideramos el cumplimiento individual y formal de cada uno de los elementos que antes consideramos, lo que constituye, en sí, un notable avance a la situación existente antes de 1973.

Sin embargo, la vida intrapartidista es en general escasa, tanto porque la actividad política ha perdido crédito ante los ojos de los ciudadanos, como porque el peso e influencia de los afiliados no incide determinadamente en las decisiones más trascendentales de los partidos políticos, como lo es la selección y designación de los diputados y senadores, las proposiciones que se formulan para asumir funciones en la administración pública, las precisiones valóricas, etcétera. Más bien existe una marcada tendencia a la autogeneración de las autoridades, especialmente a nivel de cargos electorales y para funciones políticas estatales, lo que inhibe la adecuada vida interna y el enriquecimiento del partido mismo a través de ideas renovadas y miembros nuevos. La discusión interna, libre e informada, se ve comprometida por la apatía de los afiliados y el desconocimiento de sus derechos como militantes.

Lo anterior se ve demostrado por la menguada participación de los propios afiliados en los procesos de votación internos, sea para la toma de decisiones tan variadas, como la proposición de personeros

32. El Tribunal Calificador de Elecciones señaló, en su sentencia de 21 de septiembre de 1988, que sólo tenía competencia para fallar las reclamaciones que tuvieran relación con la generación defectuosa del Tribunal Supremo de un partido, pero no así para resolver las cuestiones de competencia que se suscitaren entre autoridades de un partido político, las que debían ser resueltas por el Tribunal Supremo y no por el Director del Servicio Electoral. Véase Repertorio Legislación y Jurisprudencia, tomo 85, sección 6ª, página 135.

para una elección de diputados, o en general de cualquier resolución de relevancia para el futuro del partido. Cabe considerar que un acuerdo político adoptado sin considerar a la mayoría de los afiliados influye en el funcionamiento del sistema político, desfigurando la voluntad popular.

En este sentido, se podrían considerar modificaciones legales que aseguren una mayor participación de los afiliados en la toma de decisiones internas del partido, especialmente en lo que se refiere a la selección de candidaturas a nivel municipal o regional, introduciendo el sistema de primarias para tales efectos; pero siempre teniendo a la vista el riesgo que ello conlleva para la movilidad y rapidez en la toma de decisiones al interior de los partidos. Lo anterior implica que la norma que se cree a este respecto deberá conciliar la real representatividad de la voluntad de los afiliados con la cautela de la adecuada celeridad en la toma de decisiones de importancia al interior de los partidos políticos.

Cabría igualmente la consideración de una reforma legal orientada a que la presentación de las candidaturas a nivel comunal y regional sea una materia resuelta por los Consejos Comunales o Regionales, pero no necesariamente por las Directivas Centrales u organismos superiores del partido, considerando igualmente instancias de coordinación a nivel nacional para facilitar las alianzas electorales.

Como corolario podemos afirmar que si bien la ley concibe la participación directa de los afiliados en la diversas etapas de la vida partidista, ésta, en la práctica, tiene una baja incidencia en la toma de decisiones de real importancia, salvo que los estatutos internos contemplen una mayor participación para resolver designaciones a los cargos parlamentarios o promuevan la integración a través de comités técnicos u otras instancias.

El financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos, y las relaciones espurias que de ello pueden derivarse, ha sido un tema reiterado y de alta preocupación durante los últimos años.³³ Ello, pues la forma como se financian los partidos políticos puede generar situaciones de dependencia de los donantes, incidiendo en sus decisiones y su orga-

33. Considérese en este sentido el importante estudio y aporte efectuado por el Centro de Estudios Públicos mediante la publicación *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*.

nización. Ciertamente, el objetivo del financiamiento de los partidos políticos es permitir el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, evitando al mismo tiempo la influencia de organismos externos en su actuar, así como la generación de espacios que permitan o faciliten la corrupción.³⁴

La Constitución precisa que las fuentes de financiamiento de los partidos políticos no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero, debiendo su contabilidad ser pública (artículo 19, núm. 15, inciso 5). Esta disposición, reiterada en forma más escueta en la ley, está fuertemente influenciada por las sospechas de actividades de financiamiento que impulsaban las grandes potencias durante la Guerra Fría, de las cuales Chile no estuvo ajeno. Su objeto es que los partidos políticos, que tienen una relevancia en la selección y elección de las autoridades públicas, ejerzan dicha función sin depender de recursos externos que puedan condicionar sus decisiones.

La LOCP precisa en su artículo 33 y siguientes las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, disponiendo que están constituidas por las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las donaciones,³⁵ asignaciones testamentarias que se hagan a su favor y por los frutos y productos de sus bienes propios.³⁶

Aun cuando la ley menciona únicamente fuentes financieras de origen privado, la propia ley establece exenciones de impuestos res-

34. La Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, fue modificada al incorporársele la declaración de patrimonio como deber de las autoridades, indicado en el artículo 57 de la misma. Esta obligación afecta entre otros a los alcaldes, concejales y consejeros regionales. Por su parte, la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional incorporó un artículo 5, letra d, que establece que los diputados y senadores deberán efectuar una declaración jurada de patrimonio.

35. El proyecto de LOCP limitaba en el artículo 33 las donaciones a los partidos políticos únicamente a favor de las personas naturales, materia que fue declarada inconstitucional, y se consideró que las personas jurídicas también podían efectuar donaciones a los mismos (STC 43/43 al 46).

36. Como señala Gutenberg Martínez, ex Presidente del Partido Demócrata Cristiano, «en lo concreto, es muy difícil que los partidos en su estructura moderna puedan enfrentar sus gastos de financiamiento y electorales con la sola cotización de sus adherentes. Eso lleva a que busquen en formas de financiamiento alternativo, generalmente no conocido por el público, que puede proveer del mundo privado (particular y empresarial), de fuentes extranjeras o incluso del sector público» (Martínez, 1997: 5).

pecto de los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por la ley, como al igual en caso de las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se les hagan hasta un monto de 30 unidades tributarias (artículo 36 de la LOCPP).³⁷

Sin embargo, existen disposiciones legales diversas que contemplan aportes a los partidos políticos, algunos de terceros y otros de fondos públicos, que indirectamente facilitan el actuar de los partidos políticos.

Tal es el caso de las franjas televisivas previas a las campañas electorales presidenciales y parlamentarias y a los plebiscitos nacionales, que permiten a los partidos, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, acceder a la televisión de señal abierta sin costo alguno.

Igualmente, la Ley 19.884 de Transparencia y Control del Gasto Electoral otorga un marco de igualdad mínima al financiamiento electoral de los partidos políticos, estableciendo límites al mismo, disponiendo además una serie de normas encaminadas a robustecer la publicidad del gasto. En este sentido, se pueden diferenciar en dos las vertientes de financiamiento electoral de los partidos: una privada, que involucra aportes anónimos, reservados o públicos, cada uno con sus límites legales. Otra pública, que se subdivide a su vez en dos rubros: el primero constituido por la devolución de gastos electorales a los candidatos una vez finalizado el proceso electoral, y el segundo materializado en la consagración legal de la posibilidad de realizar donaciones a los candidatos y partidos, sujeto esto último a beneficios tributarios. Ello, por cuanto algunos partidos administran y gestionan parte de la publicidad política, percibiendo como contrapartida una parte de los dineros de apoyo a las campañas electorales. Igual situación se manifiesta cuando se trata de las donaciones de dineros para fines electorales.

No obstante que la Constitución exige que la contabilidad de los partidos políticos deba ser pública, el financiamiento partidista sigue siendo un área gris, de difícil acceso, pues no es confiable la información proporcionada al Servicio Electoral; no existen auditorías serias ni transparencia al respecto, y los Consejos Generales de los partidos políticos ejercen una atribución más bien simbólica al aprobar o rechazarles los balances.

Los artículos 34 y 35 de la LOCPP procuran transparentar las finanzas partidistas, exigiendo llevar libros contables, conservar la documentación de respaldo, así como practicar un balance anual para

37. Esto es aproximadamente \$ 990.000 o US\$ 1.900.

remitir al Director del Servicio Electoral. Este Servicio ha procurado establecer normas contables para los partidos políticos,³⁸ recogiendo la experiencia acumulada y los acuerdos del Tribunal Calificador de Elecciones al respecto, como también regulando otras materias vinculadas al tema.

En este último punto se observa que la materia ha sido fuente de numerosos conflictos y problemas, lo cual se expresa a través de las distintas acciones impulsadas ante el Tribunal Calificador de Elecciones.³⁹ Dichas acciones y conflictos versan principalmente en infracciones a normas relativas a la contabilidad de los partidos políticos, especialmente durante los procedimientos de inspección de sus libros de contabilidad que realiza anualmente el Director del Servicio Electoral, tal como lo ordena el artículo 34 de la LOCPP.

A pesar de que la ley actualmente le confiere al Servicio Electoral la atribución para revisar e inspeccionar, al menos una vez al año, los libros y documentación anexa, el Servicio no ha hecho uso de esta atribución, sea por falta de personal o financiamiento suficiente para ello, o bien por no considerarlo necesario.

En esta materia, sería conveniente exigir que la contabilidad de los partidos políticos y los balances presentados al Servicio Electoral se sometieran a las normas contables generalmente aceptadas, que el propio Servicio pudiera solicitar balances auditados por empresas acreditadas ante organismos oficiales, al igual que realizar auditorías selectivas si las considerara necesarias.

La fusión de los partidos políticos

La fusión de partidos, regulada en los artículos 37 y siguientes de la LOCPP, ha sido un instrumento recurrente utilizado por aquellas agrupaciones políticas en riesgo de disolución.

Es así como desde el año 1988 al año 2006 se han producido 20 fusiones, las que han tenido lugar inmediatamente después de las elecciones de diputados. Ello, pues la principal causa que las ha impulsado ha sido el no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en a lo menos ocho regiones

38. Resolución núm. 2.094 de fecha 30 de diciembre de 2004.

39. A guisa de ejemplo, podemos citar los Roles 2-91, 3-91, 2-94 y muy especialmente las sucesivas denuncias por infracción a normas relativas a la contabilidad de los partidos políticos a que ha sido sujeto el Partido Socialista por parte del Servicio Electoral, roles 05-97, 39-97 y 23-98.

o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso (artículo 42, núm. 2, de la LOCPP). En dicho caso, el partido opta por *disolverse* utilizando el mecanismo contemplado en la causal núm. 3 del mismo artículo, esto es, *por fusión con otro partido*, prorrogando en la práctica su existencia.

El proceso de fusión de los partidos políticos demanda la aprobación previa del Consejo General de los respectivos partidos, luego de lo cual la Directiva Central queda facultada para acordarla (artículo 38 LOCPP). Esta situación ha traído como consecuencia que las fusiones sean decisiones tomadas en la cúpula partidista, totalmente ausente de la voluntad de los afiliados, los que son virtualmente «endosados» a otras agrupaciones, sin su consentimiento y muchas veces sin su verdadero conocimiento.

Sería conveniente, por ello, que la fusión requiriera previamente la consulta directa de los afiliados, con al menos un porcentaje mínimo de participación y aprobación para poderse implementar.

La disolución de los partidos políticos

El artículo 42 de la LOCPP considera siete causales de disolución de un partido político, siendo tales:

- Por acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General, de conformidad con el artículo 29.
- Por no alcanzar el cinco por ciento 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.⁴⁰ Esta causal fue objeto de una modifica-

40. En el año 2002, el Servicio Electoral canceló la inscripción a tres partidos políticos por no alcanzar los porcentajes legales que se establecen en el artículo 42, número 2. Uno de ellos apeló a esta resolución ante el Tribunal Calificador de Elecciones, alegando que dado que las candidaturas del partido habían sido retiradas de la elección, redundando en la no participación de candidatos del partido en cuestión durante la elección parlamentaria del 16 de diciembre de 2001, no podía cancelársele la inscripción por no haber obtenido el 5% de los sufragios válidamente emitidos. Estando en dicha situación, no podía tomarse tal escrutinio como base para el cálculo de la causal del 42, núm. 2, debido a que no se encontraban en el supuesto de la norma enunciado en el artículo antedicho. Este argumento se veía complementado con la interpretación que se le hacía del artículo 2, inciso 1, especialmente en cuanto a la expresión «po-

ción en el año 1997, con el objeto de mantener subsistente un partido político que eligiere al menos cuatro parlamentarios, sean diputados o senadores, teniendo especialmente en vista la situación del Partido Radical Socialdemócrata.⁴¹

- Por fusión con otro partido.
- Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al cincuenta por ciento del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso. La reforma del año 1977 morigeró esta causal de disolución, toda vez que estableció que si un partido político incurriese en esta causal en una o más regiones, pero mantuviere el mínimo de ellas exigido por la ley, conservaría su calidad de tal, pero no podría desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2 en aquellas donde su número de afiliados hubiere disminuido en más de un 50%.
- Por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contado desde la inscripción del partido, los organismos internos que se señalan en los artículos 24, 26, 27 y 28 de la LOCP.
- En los casos previstos en los artículos 47 y 50, inciso segundo, de la LOCP.
- Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político.

La vida de un partido político culmina con la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, efectuada por el Director del Servicio Electoral, de la cual cabe recurrir ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dada la relevancia que implica tal decisión.

drán participar de los procesos electorales», lo cual indica que la facultad que tienen los partidos de participar en procesos de elección popular era sólo eso, una facultad discrecional del partido. En definitiva, el Tribunal Calificador de Elecciones, en su sentencia rol núm. 2 de 2002, estuvo por no acoger las alegaciones del actor, lo cual confirma la postura del Servicio Electoral en cuanto a que no obstante un partido no participe en un proceso eleccionario, de todas maneras se encuentra afecto a disposiciones como las que establece el artículo 42 de la LOCP.

41. Ley 19.527 del 31 de octubre de 1997.

Cuadro 3
Causales de disolución de los partidos políticos plenamente constituidos

Causales de disolución	Números de veces aplicada
Artículo 42, núm. 1, LOCPP (Por acuerdo de los afiliados)	0
Artículo 42, núm. 2, LOCPP (Por no alcanzar el 5 %)	10
Artículo 42, núm. 3, LOCPP (Por fusión con otro partido)	20
Artículo 42, núm. 4, LOCPP (Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la ley para su constitución)	0
Artículo 42, núm. 5, LOCPP (Por no constituir, dentro del plazo de 6 meses contados desde la inscripción del partido, los organismos internos requeridos)	1*
Artículo 42, núm. 6, LOCPP (Por infracción a la LOCPP en lo dispuesto en sus arts. 47 y 50, inciso 2)	0
Artículo 42, núm. 7, LOCPP (Por inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional).	0

* Tal fue el caso de la Socialdemocracia Chilena en el año 1988.

CONCLUSIONES

La LOCPP ha logrado en sus 20 años de vigencia institucionalizar en grado importante la actividad partidista y ha contribuido igualmente a cimentar estas instituciones sobre normas claras y estables, con organizaciones extendidas a nivel nacional, estructuras corporativas reales y otras instancias que incrementan la participación, en directo contraste con la realidad de fines de los años setenta del siglo pasado. La ley ha constituido, así, un avance sustancial para democratizar las organizaciones políticas, pero bajo circunstancia alguna garantiza *per se* una efectiva democracia interna.

En efecto, la estructura que avala la participación de los integrantes del propio partido en la toma de las decisiones de importancia se ha visto disminuida en beneficio del establecimiento de un núcleo gobernante en su seno, sea por dinámicas de poder o por la ausencia de adecuados contrapesos. Ejemplo de semejantes situaciones lo constituye la atribución de los Consejos Generales en orden a aprobar los candidatos a senadores y diputados propuestos por los Consejos Regionales, que ha ido adoptando un carácter más formal, al entregarse dichas atribuciones a Comités Electorales, los que efectivamente realizan la selección de los candidatos. El Consejo, que debía asumir una postura proactiva al respecto, se ve relegado a un papel meramente ratificador.

En este mismo sentido, cabe preguntarse si es posible lograr más transparencia y participación en estructuras de por sí oligárquicas,

pero que juegan un rol determinante en el régimen político democrático. En otras palabras, cómo modificar las estructuras y culturas organizativas que hoy parecieran no representar adecuadamente el sentir ciudadano, considerando los bajos niveles de reconocimiento y adhesión que conquistan estas entidades, y el hecho que siendo la sociedad más abierta y menos dependiente del Estado, los partidos políticos han perdido importancia y capacidad de representar una sociedad más diversa y compleja.

Una acción orientada a tal propósito es el análisis de las actuales regulaciones legales y estatutarias de los partidos políticos, y buscar generar más instancias de participación directa de los afiliados, especialmente en la selección y designación de los candidatos a cargos de elección popular, como al igual demandar más transparencia en la gestión y administración de los partidos y de los fondos partidistas.

Asimismo, urge integrar legalmente la representación comunal y distrital a las estructuras partidistas, inexistentes a la fecha de elaboración de la LOCP, y en cuanto a algunas materias de la Directiva Central, descentralizar la toma de decisiones a instancias regionales o comunales.

Conveniente sería, igualmente, consagrar sanciones drásticas para la falsedad en las rendiciones de cuentas, las violación de los límites de gasto, la entrega o recepción de contribuciones no autorizadas a campañas, como al igual tecnificar la entrega de información financiera de los partidos, considerando la posibilidad de empresas auditoras calificadas que verifiquen dichos antecedentes. Ello, pues en la actualidad infringir la ley sobre financiamiento y transparencia del gasto electoral resulta, a la larga intrascendente, pues los infractores conservan los cargos públicos y las sanciones son menores o en la práctica inexistente.

Que duda cabe, el desprestigio de la política es impulsado por el desprestigio de algunos políticos y de los partidos políticos, pero igualmente va acompañado por la superficialidad en el contenido y en el ámbito de decisión de la política, pues en una sociedad de masas los discursos sesudos y profundos dejan el paso a las frases cortas y a las ideas impactantes, a las acciones televisivas propias de actores, etcétera.

Habiendo el Estado disminuido su importancia, las personas son más libres e independientes para decidir por sí solas sobre sus vidas. Con todo, siendo los partidos entidades relevantes para aglutinar las voluntades ciudadanas, procurar su buen funcionamiento es de suyo importante para la subsistencia del régimen democrático de gobier-

no, y evitar el surgimiento de caudillismos que terminen finalmente destruyendo la estructura constitucional imperante.

REFERENCIAS

- ANDRADE G., Carlos. (1971). *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- BARROS, Enrique. (1983). «Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos». Documento de Trabajo núm. 10. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- BESNASCHINA G., Mario. (1951). *Manual de Derecho Constitucional, Tomo II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- BRAVO, Bernardino. (1978). *Régimen de Gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. (2000). *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: CEP.
- ESTÉVEZ G., Carlos. (1949). *Elemento de Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- EVANS DE LA C., Enrique. (1973). *Chile. Hacia una Constitución Contemporánea. Tres Reformas Constitucionales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- FARIÑA, Carmen. (1987). «Génesis y significación de la ley de partidos políticos». *Revista Centro de Estudios Públicos*, 27.
- GARCÍA B., Ana. (1988). *Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- . (1989). «La propaganda electoral y su gratuidad». *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, núm. 2 de julio-agosto. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MARTÍNEZ O., Gutemberg. (1997). «Transparencia electoral y rediseño de los partidos políticos». Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano celebrado en Caracas, 6 y 7 de octubre de 1997.
- MIRANDA R., Hugo. (1947). *Los partidos políticos en el Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Memoria de Prueba de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Impresiones Senda.
- QUINZIO F., Jorge. (1969). *Manual de Derecho Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- RIBERA N., Teodoro. (1989). «Democracia Interna y Financiamiento de los Partidos Políticos». *Revista Chilena de Derecho*, junio-agosto. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- SERVICIO ELECTORAL. (2006). *Partidos políticos*. Santiago: Servicio Electoral.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. (1963). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo III. La Constitución de 1925 II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- SILVA S., Fernando. (1972). *Los partidos políticos chilenos*. Viña del Mar: Imprenta Lourdes.
- ZOVATTO, Daniel (coordinador). (2006). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Idea Internacional.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA. LECTURA REGIONAL COMPARADA¹



DANIEL ZOVATTO
IDEA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

En nuestros días, resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía. Es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, como también lo es la crisis de legitimidad que atraviesan.

En efecto, después de haber sido ‘satanizados’ desde sus orígenes, o relativizada su importancia, los partidos políticos fueron ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos; tanto que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los estados contemporáneos sin la presencia de los partidos (Abal y Suárez Cao, 2002: 33). *Es por ello que se habla de la democracia de partidos*. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva, «la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del ‘buen gobierno’, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos» (2001: 17).

1. Este artículo es un extracto del originalmente publicado en Daniel Zovatto (coord), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA-UNAM, 2006. La lectura regional comparada se ha realizado con base en los estudios nacionales contenidos en la publicación mencionada. El autor agradece a Ileana Aguilar, Gonzalo Brenes y Steffan Gómez por su invaluable ayuda en la elaboración de este artículo.

Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia de los partidos, afirmó que «sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos» (1975: 37). Asimismo, Dahl otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático (1966: 9). Sartori, por su parte, también señala que los partidos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política (2000: 55).

Como vemos, la mayoría de los estudiosos coinciden en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia.² Es por ello que regular su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.³

2. Sin embargo, no todos son tan optimistas respecto de su futuro. Por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso señala: «Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto». Y concluye: «se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política» (Cardoso, 2005).

3. De acuerdo con Diamond y Gunther (2001: XIII), la literatura sobre partidos políticos es voluminosa. Una investigación sobre este tema desde 1945 a la fecha, ha encontrado aproximadamente 11.500 artículos, monografías y libros publicados que tratan el tema de los partidos políticos o del sistema de partidos solamente para el caso europeo. Por su parte, Francisco de Andrea Sánchez (2002: 188-189) señala que los primeros trabajos serios y profundos sobre los partidos políticos contemporáneos fueron los ya célebres de Ostrogorski, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Roberto Michels, que aparecieron a principios del siglo XX y que se ocuparon principalmente de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos. A los estudios clásicos se unieron, a partir de la década de 1940, los trabajos de Schumpeter, Schattschneider, Duverger, La Palombara, Sartori, Lijphart y Taagepera, entre otros. Por su parte, la literatura sobre partidos políticos en América Latina también ha ido creciendo de mane-

IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En suma, determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos; es por ello que las dimensiones de esta regulación han sido objeto de acalorados debates.⁴

En el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, estructurales e, incluso, de «rechazo profesional» de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos (Andrea Sánchez, 2002: 25-26). Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en un principio sólo por la sociología política y más tarde por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega: «constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho» (1977: 21).⁵

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de

ra importante en los últimos años, sobre todo en las últimas dos décadas en el marco de la tercera ola democrática.

4. Según Francisco de Andrea Sánchez, la reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales, como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones —como grupo electoral y como grupo parlamentario—, su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento de acuerdo con el sistema electoral y el acceso y administración de la justicia electoral (2002: 324).

5. Citado en Andrea Sánchez, 2002: 187.

carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme, y que, además de esto, el legislador no debe entrar en detalles.⁶

La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático (Morodo y Murillo de la Cueva, 2001: 35). Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la Constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, y la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.

Aparte de las tesis que acabamos de mencionar, a nuestro juicio hay dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación. El primero se refiere a los límites que el Estado debe observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de «racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos» (Morodo y Murillo de la Cueva, 2001: 58). El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

De ahí la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna y con reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

6. Véase sobre este tema García Laguardia, 1986, y Sabsay, 1989, citados en Bendel, 1998: 386.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la Independencia, han ido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.⁷

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha observado las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia habla de la existencia de tres fases: en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo xx, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera etapa se dio la regulación legal y constitucional de los partidos (García Laguardia, 2003: 256-257).

Sin perjuicio de ello, un análisis más desagregado, de carácter comparado, permite identificar tres etapas:

- a. La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, desde la segunda mitad del siglo xix hasta finales del siglo xx, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.
- b. La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.
- c. La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación

7. Véase al respecto Alcántara, 2004a: 73-123.

más detallada de estas instituciones. En este periodo se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países y la adopción de leyes específicas en otros seis.

El proceso evolucionó con diversa magnitud en los países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de cada Estado y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las constituciones.

Si bien es posible identificar en algunos países de América Latina la etapa de oposición a los partidos políticos,⁸ iniciaremos el análisis a partir de la etapa de indiferencia, durante la cual se dictaron leyes para regular las elecciones en distintos niveles, pero sin haber hecho ninguna referencia a los partidos políticos. Ciertamente, éstos existen, tienen vida y actividad desde el siglo XIX en varios países, pero su presencia en términos jurídicos es desdeñada. Este comportamiento se observa con claridad en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, entre otros.

En Nicaragua, por ejemplo, ni las constituciones de 1838 y 1858, ni las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales,⁹ contenían la menor referencia a los partidos políticos.

De manera similar, la primera Constitución Política de República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la par-

8. De forma ilustrativa, Augusto Hernández (Caso nacional, en Zovatto, 2006) señala que en Colombia el Libertador Simón Bolívar, ya moribundo, en su lecho de la quinta de San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, manifestó en diciembre de 1830 que si su muerte contribuía a que cesaran los partidos y se consolidara la unión, él descendería tranquilo al sepulcro.

9. Decreto del 21 de diciembre de 1838, que reglamenta las elecciones de supremas autoridades; Decreto del 18 de diciembre de 1851, que reglamenta las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral de 30 de agosto de 1858 y su reforma por Decreto del 30 de enero de 1859 (Gabriel Álvarez, caso nacional, en Zovatto, 2006).

ticipación política, pero ningún artículo de este texto fundamental hizo mención específica de los partidos políticos.¹⁰

Por su parte, en Uruguay la Constitución de 1918 presupuso la actuación de los partidos, pero sin hacer referencia a ellos. Al respecto indica Gros Espiell:

La segunda Constitución uruguaya no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al 'voto libre', es decir, las garantías del sufragio y presupuso la actuación de los partidos políticos en cuanto tales en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo.¹¹

En una etapa posterior de reformas constitucionales, varios países latinoamericanos empezaron a incluir menciones en términos generales a los partidos políticos. Así, en el caso de Nicaragua:

La Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de manera escueta, a los partidos.¹²

En las primeras décadas del siglo xx, en otros países aparecen menciones relativas a los partidos políticos en la legislación: en Bolivia en el Reglamento Electoral de 1908; en Panamá en el Código Administrativo de 1916; en México en la Ley Electoral de 1916; en República Dominicana en la Ley Electoral de 1923, y en Argentina en un Decreto Ley emitido en agosto de 1931.

10. Flavio Darío Espinal, Estudio de caso nacional (República Dominicana) en Zovatto, 2006..

11. Héctor Gros Espiell, Estudio de caso nacional (Uruguay), en Zovatto, 2006.

12. Gabriel Álvarez (en Zovatto, 2006) explica también que, no obstante ese avance, luego desaparece la mención de los partidos políticos en la legislación nicaragüense, como acontece en la Constitución que sucedió a la de 1893, con fecha de 1905. Esta última guardó absoluto silencio sobre el derecho de asociación y no hacía referencia alguna respecto a los partidos políticos. De igual forma, la Ley Electoral del 1 de noviembre de 1910 tampoco hizo mención a los partidos. Por tanto, parecería que hubo una especie de regresión en el tema.

Más adelante y de manera progresiva se fueron introduciendo disposiciones referidas a los partidos políticos hasta completarse la etapa de su incorporación constitucional, que en muchos países de la región se vio consolidada y fortalecida con la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

Como se observa en el cuadro 1, la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos antes de la tercera ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994).

El primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; seis países los hicieron en la década de 1940 (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana); dos países en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres países en la década de 1960 (Bolivia, Paraguay y Venezuela); y dos países en la de 1970, antes de 1978 (Chile y México).

Sin embargo, con la llegada de la tercera ola, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, que implicó una regulación más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas «elecciones de apertura» que en general fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades generadas por la transición dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo empuje, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros en que aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, y ello tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales, y en ciertos países, en leyes de partidos políticos.

Un dato que hay que destacar es que, durante todo este proceso de constitucionalización, muchos países regularon expresamente con criterios de exclusión hacia algunas fuerzas partidistas, sobre todo en razón de su ideología. Con los argumentos de que los partidos políticos no debían sustentar principios contrarios a los fundamentales

CUADRO 1
Ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina

País	Año de inclusión en la Constitución Política
Uruguay	1934
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela ¹	1961
Paraguay	1967
Chile	1970
México	1977
Perú	1979
Nicaragua ²	1979
Colombia	1991
Argentina	1994

¹ De acuerdo con Allan Brewer-Carías (Caso nacional en Zovatto, 2006), si bien es cierto en la Constitución de 1961 se estableció por primera vez el derecho político de los ciudadanos de asociarse en partidos políticos (art.114) disponiéndose los principios básicos para asegurar su carácter democrático, debe indicarse que fue en la Constitución de 1947 en la cual por primera vez se hizo referencia a los partidos políticos, al regular en su artículo 83, que “la ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los organismos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”. En ese sentido, se puede afirmar que en Venezuela se inicia la referencia constitucional a los partidos en la década de los cuarenta.

² En sentido estricto, en 1979 no había Constitución Política, sino un Estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses que funcionaba como tal, y cuyo artículo 25 consagraba el derecho a organizar partidos o agrupaciones políticas o a formar parte de ellas. Formalmente hablando, la Constitución que plasma expresamente tal derecho es la Constitución Política de 1987 en su artículo 55.

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales en Zovatto, 2006.

de la Constitución Política, al orden público o al orden democrático, países como Guatemala (1946), Costa Rica (1949), Chile (1980) y Paraguay (1982), entre otros, excluyeron claramente las posibilidades de participación y representación de agrupaciones de ideología comunista, e incluso, en algunos casos, a los que tuviesen algún nivel de organización internacional.

Al respecto, García Laguardia ha señalado que con la creciente presencia de los partidos en la vida pública se dio un proceso de control de la actividad partidista cada vez mayor, en orden a la importancia del proceso político y a la necesidad de controlar su comportamiento (García Laguardia, 1986: 24).¹³ Ello desembocó en la prohibición de cierto tipo de partidos (comunistas, por ejemplo), lo que representó una represión ideológica. Sin embargo, con la llegada de la democracia la mayoría de estas disposiciones desapareció, observándose un esfuerzo por garantizar un pluralismo mayor y la igualdad de oportunidades entre los partidos.

La inclusión de ese tipo de menciones en las constituciones latinoamericanas no ha sido ajena a cuestionamientos sobre el control del Estado respecto del tipo de partidos que pueden existir y si ello no interfiere con la libertad de pensamiento. Sobre este particular, hay muchas y variadas opiniones; sin embargo, la mayor parte de los argumentos a favor de su inclusión indicaba que esas restricciones eran necesarias y correctas en el entendido de que se enmarcaban en la lógica de la protección del estado de derecho y la democracia.¹⁴

Por último cabe señalar que, como resultado de este proceso de constitucionalización, en la actualidad todos los países de la región regulan, en menor o mayor grado, el funcionamiento de los partidos políticos. La identificación de hasta dónde hemos avanzado en este proceso reformador se describe en lo que sigue en este análisis.

13. Citado en Bendel, 1998: 386.

14. En realidad, la comprensión de la necesidad de establecer o no restricciones constitucionales a la existencia de algunos partidos políticos dependerá mucho de la coyuntura y la experiencia histórica de cada país. En ese sentido, es pertinente la apreciación de Bidart Campos cuando señala: «En materia de partidos políticos, el tema de la supremacía adquiere relieve porque se discute si el Estado puede o no controlar ‘cualitativamente’ la ideología y el programa de los partidos políticos para verificar si son o no compatibles con la Constitución. Doctrinariamente sería una abdicación de la doctrina de la supremacía el postular que los partidos pueden adoptar y practicar ideologías que, en su acción, transgreden la Constitución. En la *práctica*, si se exime de censura y de control a las ideologías (aun las discrepantes con aquélla) al amparo de la libertad de expresión, cabe sostener que reconocer o no a un partido de doctrina y programa contrarios a la Constitución es una cuestión eminentemente empírica, y que se debe resolver prudencialmente en cada caso según la regla del ‘peligro real y presente’ que el partido signifique para el sistema político que se apoya en la Constitución» (Bidart Campos, 1988, tomo 1: 87).

PARTIDOS POLÍTICOS: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES

Su concepto en la constitución, en la ley y en la jurisprudencia

Múltiples han sido los intentos académicos por definir lo que es un partido político. La búsqueda de esta definición ha significado un verdadero dolor de cabeza, a tal punto que el propio Maurice Duverger (1987) omitió esbozar una definición de ellos en su obra clásica sobre los partidos políticos.

La dificultad para elaborar una definición surge, entre otras razones, por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo «partido»; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan partidos, y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional (Andrea Sánchez, 2002: 59).

En la actualidad, los partidos se definen fundamentalmente en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Como ha señalado Fernández Baeza, «prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etcétera)» (2003: 976).

Sin embargo, como marco de referencia, en el cuadro 2 exponemos algunas definiciones contemporáneas de lo que es un partido político. Si bien no son exhaustivas, ofrecen una idea clara de las principales funciones que se han adjudicado a estas organizaciones en las democracias actuales.

Por nuestra parte, compartimos la definición de Sartori, para quien «un partido es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos» (Sartori, 2000: 89).

En el constitucionalismo latinoamericano comparado tampoco encontramos un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones. En la mayoría de los casos la definición se refiere a su naturaleza jurídica (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú). En otros países, en cambio, ésta guarda relación con las funciones de los partidos (representación, participación política, formación de la voluntad popular, entre otros). En algunas legislaciones también se observa la combinación de ambos criterios (cuadro 3).

CUADRO 2
Algunas definiciones académicas de «partido político»

Autor	Definición
Carl J. Friedrich	Un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objeto de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales.
Max Weber	Un partido es la forma de socialización que, descansando en un <i>reclutamiento libre</i> , tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y, por ese medio, otorgar a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales.
Hans Kelsen	Formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en los asuntos públicos.
Paolo Biscaretti di Ruffia	Los partidos políticos son organizaciones sociales espontáneas caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sea inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno.
H. Joseph La Palombara	Organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, la maquinaria gubernamental.

Fuente: Andrea Sánchez (2002).

CUADRO 3
Definición de «partido político» en la legislación

País	Definición en la legislación
Argentina	<i>Constitución Política</i> . Artículo 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. <i>Ley Orgánica de los Partidos Políticos</i> . Artículo 2. Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.
Bolivia	<i>Constitución Política</i> . Artículo 222°. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las Leyes. <i>Ley de Partidos</i> . Artículo 3°. (Partidos políticos) Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro.
Brasil	<i>Ley de Partidos Políticos</i> . Art. 1°. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado, destinados a asegurar los intereses del régimen democrático, a legitimar el sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal.
Chile	<i>Ley de Partidos Políticos</i> . Artículo 1. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno.
Colombia	<i>Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos</i> . Artículo 2o. Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos constituidos que hayan cumplido todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

Costa Rica	<i>Constitución Política</i> . Artículo 98. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política.
Ecuador	<i>Ley de Partidos Políticos</i> . Artículo 3. Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado.
El Salvador	<i>Constitución Política</i> . Artículo. 85. El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno.
Guatemala	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos</i> . Artículo 18. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.
Honduras	<i>Constitución Política</i> . Artículo 47. Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos. <i>Ley Electoral y de Organizaciones Políticas</i> . Artículo 62. Los partidos políticos son instituciones de derecho público.
México	<i>Constitución Política</i> . Artículo 41. I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
Nicaragua	<i>Ley Electoral</i> . Artículo 61. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses.
Panamá	<i>Código Electoral</i> . Artículo 38. Partido Político es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este Código.
Paraguay	<i>Constitución Política</i> . Artículo 124. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos. <i>Código Electoral</i> . Artículo 10. Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno.
Perú	<i>Ley de Partidos Políticos</i> . Artículo 1°. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurrén a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado. La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas.
República Dominicana	<i>Ley Electoral</i> . Artículo 41. Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado.
Uruguay	La Constitución Política uruguaya no contiene definición expresa de los partidos políticos.
Venezuela	<i>Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones</i> . Artículo 2°. Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios de casos nacionales, en Zovatto, 2006.

Naturaleza jurídica de los partidos políticos

A continuación nos referiremos a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, procurando lograr una síntesis del tratamiento que recibe esta figura con base en: a) las diferentes Constituciones latinoamericanas, haciendo uso de conceptos utilizados explícitamente por esas normas, b) la jurisprudencia, c) el concepto implícito surgido de la interpretación armónica de esas disposiciones, y d) la interpretación doctrinaria.

- Al considerarlos *personas jurídicas de derecho privado*, son asociaciones civiles en los términos del Código Civil, y deben cumplir con requisitos para el lanzamiento de candidaturas, en especial la inscripción correspondiente.
- Por su parte, al encuadrarlos como instituciones de *derecho público no estatal*, *entes públicos no estatales* o *entidades de interés público*, los partidos políticos no dictan actos administrativos, y su función típica no reviste naturaleza administrativa. En estos casos estarían sometidos, en la mayor parte de las legislaciones, a la jurisdicción electoral, y excepcionalmente a la ordinaria en casos de contratación privada.
- Por último, la categoría de *asociaciones voluntarias* significa el reflejo de la evolución histórica del reconocimiento de estas organizaciones. En efecto, consideradas inicialmente asociaciones de carácter privado, se les otorga ahora personalidad jurídica para participar en la vida del Estado o contribuir al funcionamiento del régimen democrático.

En todo caso, cabe advertir que la diferenciación entre personas jurídicas de derecho privado y asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica es una línea sutil que se señala, pero que en la práctica está vinculada principalmente con el enfoque que se le da en la legislación de cada país.

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, y a la luz de su regulación en el constitucionalismo comparado latinoamericano, la legislación, la jurisprudencia y la interpretación doctrinaria, podemos ubicar a los partidos políticos en tres grandes grupos:

- *Personas jurídicas de derecho privado*: Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela (por jurisprudencia) (4 países).

- *Asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica*: Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana (5 países).
- *Instituciones de derecho público, organizaciones de derecho público no estatales, entes públicos no estatales o entidades de interés público*: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina) (9 países).

Como se aprecia, sólo en cuatro países —Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela— los partidos políticos son considerados como personas jurídicas de derecho privado. En el caso de Brasil, se les otorga el monopolio constitucional de la intermediación de la representación electoral. En Ecuador se determina que son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que se asocian libremente para participar en la vida del Estado. Perú, a su vez, los define como asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. En Venezuela, aparte de considerarlos como agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, por jurisprudencia se ha determinado que son personas de derecho privado no estatales.

Con respecto al grupo que considera a los partidos como asociaciones voluntarias, podemos señalar lo siguiente:

- *Chile*: son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional.
- *Colombia*: son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular con el objeto de llegar al poder. Asimismo, a los movimientos políticos —otra forma de participación política vigente en el país— se les considera como asociaciones de ciudadanos, constituidos libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos constituidos con todos los requisitos constitucionales y legales gozan de personería jurídica.

- *El Salvador*: son una forma asociativa con fines políticos, y titulares de la representación del pueblo dentro del gobierno.
- *Panamá*: son asociaciones de ciudadanos en goce de sus derechos políticos con principios, objetivos y programas definidos, que se organizan de acuerdo con los objetivos del Código Electoral.
- *República Dominicana*: son agrupaciones de ciudadanos organizados con el fin primordial de participar en elecciones, propender a la realización de programas y alcanzar puestos electivos del Estado.

Por su parte, en nueve países —Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay— los partidos son considerados instituciones de derecho público, entes públicos no estatales o entidades de interés público. Éste es el grupo más numeroso. En ese marco, los textos legales, la jurisprudencia, o bien la doctrina, los califican de la siguiente forma:

- *Argentina*: son instituciones fundamentales del sistema democrático, o instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Por jurisprudencia, son organizaciones de derecho público no estatal.
- *Bolivia*: son personas jurídicas de derecho público y estructuras de representación popular facultadas para participar en la actividad política, en la formación de la voluntad popular y en la conformación de los poderes públicos.
- *Costa Rica*: por jurisprudencia, son entes públicos no estatales. Expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.
- *Guatemala*: son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y duración indefinida.
- *Honduras*: son instituciones de derecho público para la participación política.
- *México*: son entidades de interés público que deben obtener su registro como partido político. Por jurisprudencia, son cuerpos intermedios de la sociedad que contribuyen a integrar la representación nacional y la formación del poder público.

- *Nicaragua*: son personas jurídicas de derecho público constituidas por ciudadanos nicaragüenses.
- *Paraguay*: son personas jurídicas de derecho público interno que deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de autoridades electivas, entre otros objetivos.
- *Uruguay*: son personas jurídicas de derecho público (por doctrina), cuyo estatuto resulta de la Constitución y de la Ley.

Por último, cabe destacar que la jurisprudencia sobre el concepto de partido político es exigua y cuando se ha dado es coincidente con la norma, y explica o profundiza, según sea el caso, los términos de la Constitución Política o de la Ley Electoral. Los análisis nacionales mencionan la existencia de casos resueltos y jurisprudencia en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Funciones atribuidas a los partidos políticos

Como ya se mencionó, al definir a los partidos políticos muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, y que por lo general se amplían en la respectiva Ley Electoral o de partidos políticos.

Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas,¹⁵ en este estudio nos basaremos en la categorización de Bendel, que abarca las siguientes funciones: a) representación; b) participación; c) competencia por cargos públicos; d) formulación de políticas; e) formación y socialización; y f) vigilancia del proceso electoral (Bendel, 1998: 390).

15. Diferentes autores han señalado las funciones asignadas a los partidos políticos. De acuerdo con Diamond y Gunther, las funciones principales que los partidos desarrollan usualmente en la democracia son siete: 1) reclutar y nominar candidatos para puestos electivos; 2) movilizar el apoyo electoral hacia esos candidatos y alentar la participación electoral; 3) estructurar las opciones entre los grupos de candidatos competidores; 4) representar a los diferentes grupos sociales y sus intereses; 5) agregar los intereses específicos en amplias coaliciones y de gobierno; 6) formar y mantener el gobierno; y 7) integrar a los ciudadanos en el proceso político de nación-Estado (Diamond y Gunther, 2001: XIV).

Como se observa en el cuadro 4, en América Latina la función que se menciona con más frecuencia es la de *competencia por cargos públicos* (14 países). Sólo El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela no hacen mención expresa a esta función.

Asimismo, la función de *participación* se menciona en 12 de los 18 países, y la de representación en 9 países. En menor medida, se indican las funciones de *formación y socialización* (8 países), *formación de políticas* (7 países) y *vigilancia del proceso electoral*, que únicamente se atribuye de manera expresa a los partidos políticos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Una aproximación por país muestra que Bolivia, Paraguay y Perú, son los países donde la legislación establece mayores funciones a los partidos (5 funciones), mientras que en Panamá y República Dominicana estas instituciones tienen expresamente una sola función: la de participación para el primero, y la de competencia por cargos públicos para el último.

Cabe destacar el caso de Uruguay, donde no se define ninguna función para los partidos, debido a que no hay regulación sobre el tema.

DIAGNÓSTICO COMPARADO

Tendencias

La lectura regional comparada que hemos realizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina permite enumerar algunas tendencias principales, a saber:

1. Los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región. Si bien hay diversos grados de regulación, en todos los casos se ha conferido a los partidos el papel de sujetos de la representación política y la participación popular.

2. En el nivel de la legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma el funcionamiento de los partidos políticos. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.

3. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

Cuadro 4
Funciones de los partidos políticos en la legislación latinoamericana¹

País	Representación	Participación	Competencia cargos públicos	Formulación de políticas	Formación y socialización	Vigilancia del proceso electoral
Argentina	X	—	X	X	—	—
Bolivia	X	X	X	X	X	—
Brasil	X	—	X	—	—	—
Chile	—	—	X	X	X	—
Colombia	—	X	X	X	X	—
Costa Rica	—	X	X	—	X	—
Ecuador	X	X	X	—	X	—
El Salvador	X	—	—	—	—	X
Guatemala	—	X	X	—	X	X
Honduras	—	X	X	—	—	X
México	X	X	X	—	—	
Nicaragua	—	X	X	—	—	—
Panamá	—	X	—	—	—	—
Paraguay	X	X	X	X	X	—
Perú	X	X	X	X	X	—
República Dominicana	—	—	X	—	—	—
Uruguay ²	—	—	—	—	—	—
Venezuela	X	X	—	X	—	—
TOTAL	9	12	14	7	8	3

¹ Se toman en cuenta los casos donde la legislación hace referencia expresa a que los partidos políticos tienen estas funciones. Sin embargo, cabe anotar que en la práctica en todos ellos se da la función de representación, así como la vigilancia de los procesos electorales mediante personeros de los partidos políticos debidamente acreditados.

² Debido a que en Uruguay no existe una legislación dedicada exclusivamente a los partidos políticos, no es posible encontrar funciones expresas como se encuentran en los demás países. Sin embargo, ello no significa que no se les otorguen dichas funciones. Estas se encuentran a lo largo de la legislación, en artículos que se relacionan con los partidos políticos. Cabe señalar, a manera de ejemplo los artículos 77, 88, 271, 272, entre otros de la Constitución Política de Uruguay que hacen referencia a las funciones de representación y competencia para los cargos públicos.

FUENTE: Elaboración propia con base en la legislación.

4. En cuanto al concepto o definición de los partidos políticos, así como a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público, cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica y cuatro como personas jurídicas de derecho privado.

5. En la región existe una amplia libertad para la constitución o formación de partidos políticos, así como para su funcionamiento. Asimismo, han comenzado a ser reconocidas otras formas de organización que pueden participar en la competencia por el poder, y que gozan también de amplias libertades de constitución y funcionamiento: las llamadas candidaturas independientes.

6. Uno de los problemas que afectan a los partidos políticos de la región y sobre el que no hay regulación, a excepción de Bolivia y Ecuador, es el tema del transfuguismo, cuyo estudio y regulación jurídica es una de las tareas prioritarias pendientes.

Clasificación de la regulación

Considerando el diagnóstico realizado por los investigadores nacionales, y tomando en cuenta las características de la legislación en los países latinoamericanos, se ha elaborado una clasificación de la regulación jurídica sobre los partidos políticos a partir de los criterios de Vanossi (2000: 258) y de Andrea Sánchez (2002: 335-337), que hacen referencia a la intensidad de la legislación, al tipo de control ejercido sobre los partidos y a la adecuación entre la teoría jurídica y la realidad. Estos criterios son los siguientes.

Criterio de intensidad normativa

Regulaciones maximalistas. Regulan minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento legal (personalidad jurídico-política), hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades (organización y funcionamiento). En esta categoría se encuentran todos los países de la región, con excepción de Uruguay.

Regulaciones minimalista. Se limitan a establecer generalidades o, a veces, ni siquiera tienen un carácter explícito, pues resultan de la aplicación de otras normas que se refieren a etapas del proceso político que en su aplicación suponen la existencia de los partidos políticos (es el caso de las leyes que regulan las elecciones legislativas y las presidenciales). Ésta es la situación de Uruguay, donde los partidos políticos no están regulados en detalle.

*Criterio de control*¹⁶

Control cuantitativo. Limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partido político al cumplimiento de exigencias formales (carta orgánica, declaración de principios, plataforma electoral), y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país, según corresponda. Este tipo de control se encuentra en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Control cualitativo. Suma a las exigencias cuantitativas la necesidad de la conformidad ideológica de las postulaciones del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal: así, únicamente alcanzarán el reconocimiento de partidos aquellas agrupaciones que acrediten fehacientemente su homogeneidad ideológica con el sistema imperante, es decir, con las pautas dominantes del régimen político vigente, de tal forma que resulta inconcebible —para este criterio— que sean admitidos partidos de tendencia autocrática o monocrática en un Estado que garantiza el pluralismo o, inversamente, que sean legalizados partidos de orientación pluralista en un Estado cuyas bases de sustentación corresponden a una autocracia o monocracia. Los países que ejercen este control son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Adecuación entre el texto jurídico y la realidad política

Legislaciones normativas. Una legislación será normativa si la realidad del proceso político —específicamente del sistema de partidos— se adecua a lo señalado en el texto de la legislación sobre partidos. Según los autores, este tipo de adecuación se observa en la mayoría de los países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Costa

16. Somos conscientes de que esta segunda clasificación (criterio de control), es compleja y se presta a diversas interpretaciones, de ahí que en algunos casos los autores hayan ubicado a su país en ambos criterios (cuantitativo y cualitativo). Cabe destacar, que en aquellos países en los que los autores han manifestado la predominancia del control cualitativo, debe interpretarse que también se ejerce el control cuantitativo.

Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Legislaciones nominales. Se dan cuando no existe una concordancia absoluta entre la realidad política de un sistema político dado y las normas sobre partidos políticos, a causa de una serie de factores de índole social, económica y política, como la falta de educación general, la inexistencia de una clase media independiente, el predominio del poder ejecutivo, la existencia de un partido hegemónico y la falta de tradición política de un pueblo. En otras palabras, la realidad desborda los diques formales del derecho. Según los autores, éste es el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Legislaciones semánticas. Estaremos en presencia de un orden partidario semántico cuando el sistema político observado en la realidad social esté congelado en beneficio de quienes efectivamente detentan el poder. Esto es: no hay concordancia entre la realidad y la norma escrita. Ningún país tiene regulaciones con esta característica.

El cuadro 5 refleja la clasificación descrita sobre la regulación jurídica de los partidos, por país.

CONCLUSIONES

Todo lo hasta aquí analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina arroja 9 conclusiones principales:

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. Durante los últimos años se han logrado avances importantes en la materia, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Si bien hay diferencias en el grado de regulación entre los distintos países de la región, es evidente el auge y la importancia que lo relacionado con estas organizaciones va adquiriendo, tanto en la vida política como en la vida jurídica de los Estados.

2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación cons-

CUADRO 5
Clasificación de la regulación jurídica de los partidos políticos

País	Criterio de Intensidad		Criterio de Control		Criterio de adecuación entre teoría y realidad		
	Maximalista	Minimalista	Cuantitativo	Cualitativo	Normativo	Nominal	Semántico
Argentina	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Bolivia	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Colombia	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
El Salvador	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Honduras	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
México	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Panamá	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Paraguay	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Perú	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
República Dominicana	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Uruguay	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Venezuela	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de los autores nacionales participantes en Zovatto, 2006.

titucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, curiosamente y al mismo tiempo fue decreciendo su legitimidad y credibilidad. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

4. Asimismo, como ya señalamos en el punto 3 de las tendencias observadas en la región, algunas legislaciones no son suficientemente claras y explícitas, lo cual complica su interpretación y aplicación

5. La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.

6. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

7. Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado) (Nohlen, 2006).

8. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado) debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

9. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

Un comentario final

La doctrina no es pacífica sobre el tema de los partidos políticos. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible, mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las élites, mejorar su *performance* y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Así, por ejemplo Linz, al referirse a los problemas y las paradojas de los partidos en las democracias contemporáneas, duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente. Este autor, sintetizando las principales y ambivalentes actitudes de las sociedades latinoamericanas en torno a los partidos, los describe como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones

o en votos, representativos de intereses o de «intereses especiales» y corruptos. Una vez que proclama su escepticismo en el sentido de que algunos de los problemas con respecto a los partidos políticos son prácticamente inherentes a su naturaleza y por tanto difíciles, si no imposibles, de corregir mediante ingeniería institucional, aboga por la necesidad de ampliar el foco de investigación «para así entender mejor el trabajo de los partidos políticos y las imágenes que los ciudadanos tienen de éstos y de los políticos».¹⁷

Pero más allá de si uno es optimista o escéptico en relación con el cambio de los partidos políticos, lo cierto es que la experiencia comparada de América Latina evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos.

Este fortalecimiento, profesionalización e institucionalización de los partidos políticos es, asimismo, de capital importancia para la contención del populismo. Como sostiene Patricio Navia, «los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas»,¹⁸ sin embargo, «para lograr que los partidos políticos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo no podemos simplemente contentarnos con la existencia de sistemas de partidos estables. Además, estos sistemas tienen que ser dinámicos y responsables. De lo contrario no lograrán evitar la aparición del populismo» (2003: 29).

Por ello, en mi opinión, y siguiendo en este punto a Lipset (2000), nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.¹⁹

17. Alcántara, 2004: 117. Véase también <http://www3.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Alcantara03.pdf>.

18. Navia sugiere que las experiencias populistas en dichos países sólo aparecen asociadas al debilitamiento de los partidos políticos. Así, la existencia de verdaderos partidos políticos es una condición necesaria, no suficiente, para evitar la irrupción del populismo (Navia, 2003: 19).

19. Para Lipset (2000), los partidos son centrales y claves para el buen funcionamiento de la democracia.

En efecto, como advierte Ludolfo Paramio:

El éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.

Todo ello puede ser necesario pero insuficiente mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el periodo electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con unos recursos muy limitados. En este sentido, una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata.

Ciertamente, como se señala en *La democracia en América Latina* (2004), los partidos políticos no atraviesan su mejor momento en ninguna parte del mundo —por razones más complejas que las que ya se han enumerado aquí— pero, por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral. Desgraciadamente, no se puede esperar a contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para tratar de plantear una nueva agenda democrática. Como tampoco es posible postergar la respuesta a demandas sociales, o las reformas de Estado, hasta un momento futuro en que estuviera garantizada la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países. Hay que reconstruir el barco en alta mar (Paramio, 2004: 19-24).

En suma hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción. Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos, no con *outsiders*,

con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es urgente y prioritario construir «capital político».

Esta importancia de las instituciones políticas, de la calidad de los liderazgos para la salud de la democracia es ampliamente compartida por los propios líderes políticos, tal como consta en el Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina (2004). Hay una fuerte autocrítica de parte de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan los partidos políticos, así como un consenso bastante generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encontrarlos dentro de la democracia y dentro de la política. Por ello, la reforma política es vista por el 45% de los entrevistados (primer lugar) como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia.

Pero cuidado con poner demasiadas expectativas en las instituciones. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad (Diálogo democrático, 2004).

Por último, quisiera retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:

¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas? (Duverger, 1987).

En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como claramente surge de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo.

REFERENCIAS

- ABAL MEDINA, Juan y Julieta SUÁREZ CAO. (2002). «Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década». En Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*. Buenos Aires: Konrad Adenauer.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institute de Ciencies Politiques i Socials.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: UNAM.
- BENDEL, Petra. (1998). «Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera». En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BIDART CAMPOS, Germán. (1988). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (2005). Disponible en <www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp>.
- DAHL, Robert. (1966). *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*. París: SEDEIS.
- DIÁLOGO INTERAMERICANO. (2004). *En Contra de las Probabilidades. La Democracia en Latinoamérica*. Disponible en <http://www.the-dialogue.org/publications/programs/policy/politics_and_institutions/democracy/contra.pdf>.
- DIAMOND, Larry y Richard GUNTHER (comps.) (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- DUVERGER, Maurice. (1987). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. (2003). «Partidos políticos». En CAPEL, *Diccionario Electoral* (3a. ed.), tomo 1. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. (1986). «Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica». En Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y*

- representación política en América Latina*, tomo 1. Madrid: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- KELSEN, Hans. (1975). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama.
- LIPSET, Seymour Martin. (2000). «The Indispensability of Political Parties». *Journal of Democracy*, 11 (1): 48-55.
- MORODO, Raúl y Pablo MURILLO DE LA CUEVA. (2001). *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- NAVIA, Patricio. (2003). «Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina». *Revista de Ciencia Política*, 23 (1): 19-30.
- NOHLEN, Dieter. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa/UNAM.
- PARAMIO, Ludolfo. (2004). *Reforma del Estado y reforma política*. Ponencia introductoria de la Sexta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San José, Costa Rica.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. (1995). *Los partidos políticos en las democracias latinoamericana*. Mérida: Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, CDCHT.
- SABSAY, Daniel. (1989). «Status constitucional y legal de los partidos políticos». En IIDH/CAPEL, *Proceso electoral y regímenes políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- SARTORI, Giovanni. (2000). *Partidos y sistemas de partidos* (reimpr.) Madrid: Alianza.
- VANOSI, Jorge Reinaldo. (2000). *Teoría constitucional*. Buenos Aires: Desalma.
- VEGA, Pedro de. (1977). *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid. Citado en Andrea Sánchez, Francisco José de (2002), *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México: UNAM.
- ZOVATTO, Daniel. (coord.) 2006. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM-IDEA.



RELACIÓN ENTRE PARTIDOS, GOBIERNO Y CONGRESO

RELACIONES ENTRE PARTIDOS, GOBIERNO Y PARLAMENTO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL CHILENO



EDGARDO BOENINGER

CIEPLAN

El objetivo del presente documento es analizar la naturaleza, estado y tendencias de las relaciones entre partidos políticos, Gobierno y Parlamento privilegiando como perspectiva de análisis el rol de los partidos y su evolución, sus fuerzas y debilidades en su relación con los otros dos actores. Se procurará poner de relieve los factores institucionales y políticos, tanto externos como provenientes de su propia realidad interna, que afectan su desempeño y evaluación ciudadana.

ALGUNOS DATOS ESENCIALES

1. Chile es un país de régimen presidencial fuerte, multipartidista, regido por el sistema electoral binominal (a excepción de las elecciones de concejales municipales y la indirecta de consejeros regionales).

La polarización entre partidarios del sí y del no —pro y antipinochet— para el plebiscito de 1988 dio origen a la constitución de dos bloques políticos en abierta contradicción, clivaje político que el sistema binominal ha confirmado y fortalecido.

2. Uno de esos bloques, la Concertación, triunfó en el plebiscito, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 y en todas las elecciones posteriores hasta hoy, relegando a su contrincante —la hoy denominada Alianza por Chile— al rol de oposición.

3. El nuestro es, pues, un presidencialismo de coalición. Un sistema electoral que requiere de una tercera lista, obtener alrededor de 20% de los votos para acceder a un escaño de diputado o senador, hace

prácticamente imposible que un partido o fracción de partido abandone la coalición, pues tal decisión implicaría su desaparición del Parlamento y, por tanto, un ostracismo político prolongado. Ello es así, si se considera que los partidos más votados del país, la DC y la UDI, apenas pasan del 20% de adhesión nacional. En suma, el binominal ha congelado el sistema político, aunque no es ésta, por cierto, la única razón de la fortaleza y cohesión de las coaliciones.

4. El presidencialismo vigente otorga al jefe de Estado la iniciativa exclusiva en materias que son de natural interés y potencial iniciativa de partidos y parlamentarios, como son los ingresos y gastos estatales, la creación de empleos públicos, la seguridad social, la administración financiera del Estado, el endeudamiento público, incluido el de las empresas del Estado, y otros. De particular relevancia es su control de la ley anual de Presupuestos, en que el Parlamento sólo puede reducir gastos, poder presupuestario que junto a los otros antes señalados inhiben considerablemente el margen de los parlamentarios para desplegar una acción política populista o clientilística. Esta realidad es muy diferente de la que el país vivió hasta 1970, incluido el periodo del llamado Estado de Compromiso, en que el clientilismo partidario y parlamentario otorgaba, en todo el espectro político, a ambos actores potentes recursos de poder y alta capacidad de hacer valer las demandas y reivindicaciones de sus electores y organizaciones sociales afines.

5. Las entidades autónomas que son parte de la institucionalidad vigente, como el Banco Central, el Tribunal Constitucional, por cierto el Poder Judicial y el aparato regulatorio del Estado, tienen capacidades efectivas de decisión y de veto en los ámbitos de su respectiva competencia, reduciendo el poder, en las materias pertinentes, tanto del Gobierno como de partidos y parlamentarios.

LAS CLAVES QUE MARCAN LA RELACION TRIPARTITA

1. La democracia representativa, que es la única democracia que se conoce, se articula a partir del rol esencial de los partidos políticos. No es necesario insistir aquí en las razones que los han hecho insustituibles. Baste señalar que las opciones alternativas que se han intentado no han encontrado modo de desplazarlos del centro del escenario político. Quizás el caso de mayor disminución de su poder

ha sido la democracia consociativa practicada en Austria, en que los intereses corporativos de empresarios y trabajadores concordaban posiciones en los temas económico-sociales y «dictaban» sus acuerdos al Gobierno, Parlamento y partidos, los que se sometían a los contenidos de ese pacto social. Sin embargo, en el amplio espectro de materias no cubierto por tales acuerdos, los procesos de decisión siempre marcaron el predominio de los actores políticos tradicionales. El corporativismo puro, en el que se deja de lado explícitamente la función clásica de articulación y representación de intereses y demandas por los partidos para dar lugar a su expresión directa en la formación del Gobierno y la constitución del Legislativo, nunca se ha intentado porque, dado que tales intereses son en gran medida contrapuestos, se requieren instancias y procesos de intermediación para que el devenir del país pueda reflejar alguna noción de interés general o bien común.

2. Legitimados por su función de representación, los partidos políticos, sustentados en sus militantes y simpatizantes desempeñan un rol decisivo en la formación definitiva de Gobierno y Parlamento. Los candidatos a los cargos electivos de representación popular surgen de los partidos políticos, sin perjuicio de la aparición no tan frecuente de «independientes». (Independiente auténtico fue en Chile Carlos Ibáñez, en 1952, no así Jorge Alessandri Rodríguez, Hernán Büchi y Arturo Alessandri Besa, que si bien no tenían militancia personal fueron levantados como candidatos por partidos determinados.) Es decir, son los partidos lo que seleccionan, inscriben y organizan las campañas electorales que resultan en la elección del Presidente de la República y de los parlamentarios. Los cargos electivos son pues ocupados abrumadoramente por personas designadas por los partidos políticos.

3. Una vez producida su respectiva investidura, al Gobierno y al Parlamento le corresponde la responsabilidad de gobernar y legislar respectivamente. Estas funciones están estrechamente interconectadas por el hecho de que el Presidente de la República tiene un control preponderante de la agenda gubernativa en virtud de sus poderes constitucionales, en tanto que al Parlamento le corresponde aprobar las leyes, con el añadido de que el Poder Ejecutivo tiene el carácter de colegislador que envía proyectos al Congreso y procurar lograr su despacho.

4. El Gobierno y el Parlamento son los actores directos de la conducción política del país. El Gobierno adquiere identidad propia y la ejerce a través de la agenda gubernativa, de su carácter de colegislador y de su responsabilidad exclusiva en el desarrollo de las políticas y programas públicos no legislativos, vale decir, de la gestión del Estado. El Parlamento, autor de una mayoría de las normas que al aparato del Estado le corresponde luego implementar, tiene un evidente interés directo en que la materialización de ellos se haga de acuerdo a lo estipulado y de manera correcta y eficaz. De ahí que el Parlamento sea también actor en la gestión de Gobierno a través de los exclusivos poderes de fiscalización de la Cámara de Diputados.

5. Diferente es la situación de los partidos. En el Gobierno y en la elaboración de la ley son sólo actores indirectos, que no actúan por sí mismos, sino a través del poder o la influencia que ejercen sobre Presidente, ministros y parlamentarios.

LA RELACION GOBIERNO-PARTIDOS

1. El Presidente de la República, una vez elegido, aunque sea hombre de partido —como lo ha sido desde 1990—, adquiere una legitimidad y asume una responsabilidad que trasciende con mucho al partido que lo ungió candidato y que contribuyó a elegir. El Presidente lo es de todos los chilenos, es reconocido como tal por la sociedad y se debe al conjunto de los ciudadanos. Además, en un Gobierno de coalición como el nuestro, dadas las inevitables sensibilidades políticas, le corresponde tener especial cuidado en sus relaciones con los partidos de su coalición que no son el propio, para disipar temores en cuanto a su posible favoritismo por su partido en detrimento relativo del resto. Por ambas razones, el Presidente tiende a tomar cierta distancia, tanto de su propio partido como de los de la coalición en su conjunto, y posee un grado importante de independencia en el ejercicio del poder.

2. Esta independencia, sin embargo, es relativa por cuanto el Presidente, por otra parte, necesita a los partidos:

- para que colaboren y promuevan el continuado apoyo ciudadano a su persona;
- para que mantengan una relación fluida y de apoyo claro al

personal político del Gobierno —en gran medida militantes de esos partidos— y faciliten la tarea de gobernar;

- para que los parlamentarios militantes de esos partidos observen conductas leales de apoyo al Gobierno, que se expresen en las opiniones vertidas en el curso de los debates legislativos y, fundamentalmente, con su voto en el despacho de los proyectos de ley;
- la estrechez de la mayoría parlamentaria (minoría y empate en el Senado en los periodos 1990-1997 y 1998-2006 respectivamente) sumada a la existencia de los quórum especiales de mayoría exigidos por disposición constitucional para la aprobación de leyes de quórum constitucional, orgánicas constitucionales y de reforma constitucional (mayoría absoluta, 4/7 y 2/3 respectivamente), obligan al Presidente a procurar mantener un clima de relaciones constructivas, disposición al diálogo y al acuerdo con los partidos de oposición, cuyos votos resultan indispensables para aprobar leyes de quórum especial o para suplir cualquier ausencia o desafección en las filas oficialistas.

3. Es interesante destacar que la relación Ejecutivo-Legislativo no opera en un presidencialismo de coalición como el chileno de manera muy diferente a lo que ocurre en un régimen parlamentario. El Presidente, así como el Primer Ministro en su caso, tiene que trabajar en estrecha relación con su coalición en el Parlamento, así como mantener vínculos con «la oposición de su majestad».

4. La directa y permanente relación entre Ejecutivo y Parlamento crea un conjunto de problemas y peculiaridades que veremos más adelante. La pregunta obvia que surge en este contexto es la del papel que en este cuadro desempeñan los partidos políticos en la conducción del país.

5. Los partidos aspiran a maximizar su influencia tanto sobre el Gobierno como en relación a los parlamentarios de sus filas. Además, tanto la conducción del Poder Ejecutivo como las labores legislativas, dan lugar a cada paso a problemas o disyuntivas políticas que corresponde resolver con criterio de coalición, siendo aspiración de los partidos integrantes de la misma que se resuelvan de acuerdo a sus respectivos criterios, pero como decisiones de la coalición. Las decisiones de coalición lo son inevitablemente del conjunto de partidos que la componen. Es evidente que si a un Gobierno le va bien y adop-

ta políticas exitosas, los partidos llevan agua a sus propios molinos y ganan puntos en la adhesión ciudadana si se les identifica con la autoría de tales acciones. En este sentido, los partidos de la coalición de Gobierno compiten con éste para llevarse los créditos del éxito así como, por otra parte, se apresuran a evitar ser contaminados por el eventual traspie o fracaso de una política gubernativa. En este último sentido resulta emblemático el caso presente del Transantiago. Los dirigentes políticos y los parlamentarios se esmeran en encontrar culpables, transferir responsabilidades y recurrir al «no nos consultaron», «les advertimos», etcétera: instrumentos clásicos de elusión de responsabilidad.

6. Por otra parte, los partidos integrantes de una coalición de Gobierno, que no tienen facultades de cogobierno, están genuinamente interesados y comprometidos con su éxito para maximizar así sus posibilidades de continuar en el poder cuando la ciudadanía emita su veredicto en las siguientes elecciones.

Un instrumento principal en la influencia de un partido sobre el Gobierno es la invocación al programa de Gobierno, en el entendido de que su contenido tiene el carácter de un compromiso vinculante del Gobierno con los partidos que le dieron vida y constituyen su base de apoyo. Es este carácter distintivo que permite a los partidos exigir al Gobierno su cumplimiento. No hay duda que estos compromisos previos influyeron en la prioridad otorgada por el Gobierno de Ricardo Lagos a la Reforma de la Salud y al proyecto de Reforma Laboral rechazado en vísperas de su elección, y a la Reforma Previsional en el gobierno de Michelle Bachelet. Por su parte, el compromiso desarrollista de Frei Ruiz-Tagle se tradujo en el gran auge de las inversiones en infraestructura y particularmente del Sistema de Concesiones.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que más allá de algunos temas emblemáticos planteados de modo muy general, el contenido de los programas gubernativos suele ser bastante ambiguo en una gran variedad de materias, por la simple razón de que el programa es, en primer lugar, una herramienta electoral orientada a la captación de votos. Como los partidos procuran maximizar su penetración en el electorado, los programas suelen contener compromisos dirigidos a una gran variedad de sectores ciudadanos, manteniendo la generalidad de los contenidos y la posibilidad de interpretaciones variadas de los compromisos asumidos como un mecanismo para captar votos y, ciertamente, evitar riesgos de erosión electoral.

7. Asimismo, cada partido procura maximizar su propio poder e influencia como factor clave para su crecimiento, objetivo respecto del cual los socios de coalición son más competidores que aliados. El uso clientilístico de programas y servicios del Estado para canalizar y exhibir beneficios a favor de determinados sectores suele ser una aspiración fuerte de los partidos e instrumento privilegiado de la permanente competencia interpartidaria por el favor popular. En el extremo se presentan casos de «captura» de determinada entidad pública por un partido de la coalición. El celo fiscalizador y el recurso permanente de la denuncia en los partidos de oposición están también obviamente vinculados a que el aparato del Estado tiene poder para contribuir a inclinar las preferencias ciudadanas hacia los miembros de su coalición y, en especial, del partido del Presidente, más allá del fenómeno «macro» de la buena o mala gestión gubernativa.

8. Un área de colaboración promisorio de los partidos de la coalición en el Gobierno es la de las organizaciones sociales, en particular sindicatos y gremios públicos como los de la Salud y el Colegio de Profesores, habida cuenta de que un gran número de los dirigentes sociales son militantes de partidos de la Concertación. Sin embargo, los dirigentes sociales han mostrado creciente autonomía respecto de los partidos, en parte porque ello responde a la lógica del propio poder, como asimismo porque en su política interna gravita también el Partido Comunista (en el caso de los estudiantes existe presencia importante de diversos grupos de extrema izquierda). Por ello las organizaciones sociales responden poco a los planteamientos y presiones de los partidos. Al revés, se comprueba en mayor medida influencias de esas organizaciones sobre partidos y parlamentarios. Esta realidad complica a los partidos de oposición dada la alta legitimidad político-social de esas organizaciones y el consiguiente costo político que representa para ellos oponerse a sus demandas. Emblemático al respecto es el caso del proyecto de Reforma Laboral de 1999, rechazado por los votos de la oposición en el Senado, cuestión que afectó significativamente la opción de Joaquín Lavín de ganar la elección presidencial.

9. Separados un tanto del Gobierno en virtud de lo señalado en párrafos anteriores, los partidos procuran maximizar su influencia a través del Presidente (los del propio partido), de los ministros de su militancia y del personal político con influencia en decisiones de gestión e implementación de las políticas.

Es un hecho que cada partido procura lograr que ministros, subsecretarios y el resto del personal político de su militancia sean miembros relevantes del partido, estén revestidos de autoridad y estatus, y sean sus abogados en los procesos de decisión interna del Gobierno. Un tema sensible que, en general, ha sido bien resuelto por los Gobiernos de la Concertación se refiere a la composición del gabinete. En primer término se ha respetado el equilibrio partidario otorgando a cada partido carteras ministeriales en número (y calidad o estatus) más o menos proporcionales a sus respectivos porcentajes de adhesión ciudadana. Para evitar que un ministro pueda convertir (o que así se perciba) su ministerio en un feudo partidario, la Concertación ha aplicado casi sin excepciones el criterio de que los subsecretarios pertenezcan a un partido diferente al del ministro. Estos equilibrios, sin embargo, son sólo relativos. En efecto, en el llamado gabinete político (ministros de La Moneda) hubo hegemonía relativa de la Democracia Cristiana durante los gobiernos de los Presidentes DC Aylwin y Frei y predominio del sector PS-PPD durante las administraciones de Lagos y Bachelet. Por su parte, el nombramiento de Ministro de Hacienda, con la sola excepción del actual que es independiente, si bien recayó en un militante de partido, se trató siempre de economistas de primer nivel y de bajo perfil y actividad partidaria (su perfilamiento político ha sido posterior a su desempeño ministerial).

10. La influencia directa de los partidos en el nombramiento específico de ministros ha sido variable y menor a lo que se hubiera esperado. Los Presidentes, investidos de la facultad exclusiva de nombramiento y remoción, han usado diversos mecanismos al efecto. En algunos casos han solicitado nóminas de candidatos tanto respecto de los ministros como de otros niveles de designación política (subsecretarios, intendentes, gobernadores, seremis, etcétera), dejando en claro que las propuestas recibidas no serían vinculantes. En otros casos, el procedimiento fue inverso. El Presidente consultaba determinados nombres privada e informalmente a los partidos. Por último, se ha dado el caso de que las designaciones las realice el Presidente sin consulta, y a veces, incluso, sin información previa alguna a los partidos.

Cuanto menor sea la participación partidaria en las designaciones, mayores son las tensiones que se generan entre Presidente y uno o más partidos de la coalición, y menores serán el espíritu de colaboración y el nivel de lealtad de los partidos con el Gobierno.

El nombramiento de personal político ha dado origen, por tanto, a diversos problemas de relación entre el Presidente y la coalición o uno o más partidos de la misma. Sin embargo, el desequilibrio de poder es tal que, por lo general, los partidos se han limitado a protestar aceptando de hecho la decisión presidencial y utilizando políticamente la «cuenta por cobrar», que mantienen en su mano para obtener del Poder Ejecutivo compensaciones a otros niveles de nombramiento o de decisiones de política que les interesan.

11. Es un hecho que en la mayoría de los partidos de la Concertación existen tendencias internas que se han ido perfilando con más fuerza a medida que pasan los años. El problema de la representación partidaria en el Gobierno ya no se reduce a la razonable proporcionalidad entre partidos, sino a la exigencia de cada tendencia de tener personeros de confianza en la «cuota» del partido. Es decir, desde los partidos se formulan sugerencias y ejercen presiones divergentes.

Tal situación debilita al partido que no coloca todo su peso en apoyo de una determinada demanda. Para el Gobierno designar al personal político se convierte así en una tarea más compleja. Es natural, entonces, que se haya ido produciendo una tendencia a realizar los nombramientos al amparo de la prerrogativa constitucional de libre decisión del Presidente, formándose el Ejecutivo su propio criterio, realizando las designaciones y a menudo meramente informando a los partidos respectivos. A los partidos no les queda más que acatar la resolución presidencial, pues no tienen ni las facultades ni el poder suficiente de presión política para hacer valer sus preferencias. A su vez los ministros, subsecretarios y demás personal político así nombrados son, aun en mayor grado, personas de confianza del Presidente y miembros de su Gobierno, y se sienten menos obligados con su respectivo partido, acentuando la independencia con que operan respecto de éste.

Por lo demás, a vía de comentario, este tipo de relación es indispensable para un desempeño coherente y eficaz del Gobierno que requiere de coordinación interna y unidad de propósitos. Los partidos no gobiernan, ayudan a gobernar, y deben depositar su confianza en los ministros y demás altos funcionarios que militan en cada uno de ellos.

12. En la relación del Poder Ejecutivo con los partidos existe otro factor de tensión que no se ha podido resolver del todo, que es el frecuente desencuentro entre la tecnocracia gubernativa y los partidos.

Los gobiernos de la Concertación han construido una tecnocracia asesora de muy buen nivel (principalmente economistas, pero también abogados, ingenieros, médicos y otros), conformada por profesionales expertos en sus respectivos campos, militantes o simpatizantes de los partidos de la coalición, carentes de perfil y actividad política. La lealtad de esta tecnocracia es con el Gobierno y no con los partidos. Las relaciones entre políticos y técnicos han sido distantes y difíciles, presididas por la desconfianza y la reticencia mutuas. Para los políticos, el tecnócrata es un individuo indiferente a los factores políticos y carente de sensibilidad social, en tanto que los tecnócratas suelen considerar a los políticos como populistas y relativamente ignorantes. Cabe destacar que esta tecnocracia estatal se ha formado con los integrantes de los *think-tanks* opuestos al régimen militar, y con jóvenes egresados de las universidades en años recientes que siguieron estudios de posgrado en el extranjero.

En cambio, los partidos se vieron privados del apoyo intelectual que tuvieron mientras combatían al régimen militar porque, al trasladarse al Gobierno, éstos transfirieron sus compromisos y lazos primarios de lealtad desde los partidos al Gobierno. Por ello, pese a reconocer filas en la misma coalición e incluso en el mismo partido, la relación entre partidos y técnicos se hizo menos fluida. Los partidos no han logrado formar una élite técnica alternativa. A ello se debe que en los debates sustantivos con el Gobierno respecto de determinadas políticas públicas y proyectos de ley, los partidos se han encontrado en inferioridad de condiciones en relación al Gobierno, extremándose por esa razón la naturaleza fundamentalmente política del diálogo Gobierno-partidos de la coalición.

13. Para evitar los desencuentros que en razón de todo lo anterior puedan producirse, se han establecido instancias formales de relación entre ambos actores, siendo la más importante las reuniones periódicas entre ministros políticos y los presidentes de los partidos de la Concertación. En esta instancia los partidos procuran hacer valer sus criterios y demandas ante el Gobierno y maximizar su influencia sobre éste, en tanto el Gobierno persigue asegurar la lealtad de los partidos, resolver las disputas que se hayan producido entre ellos y requerir su colaboración activa para asegurar la votación de los parlamentarios en las votaciones parlamentarias sensibles.

En todo caso, aun en esta instancia la relación de poder tiende a ser desequilibrada. Los partidos necesitan al Gobierno más de lo que éste necesita a aquéllos y, como veremos, el poder del Gobierno

sobre los parlamentarios no es menor que el que puedan ejercer los partidos. Desde luego, el Gobierno puede entregar determinados beneficios, o sea, dispone de una reserva clientelística, en tanto que la coacción que puedan ejercer los partidos sobre sus bancadas parlamentarias se circunscribe sólo, y de modo relativo como se señalará más adelante, a la siguiente elección parlamentaria. En todo caso, en la medida que el Comité Político de Ministros los involucre positivamente en la gestión gubernativa, puede lograr una mayor calidad de relación Gobierno-partidos y dar a éstos una presencia pública que ayude a su imagen y una mayor gravitación como actor fundamental del proceso político.

14. En otras palabras, los partidos, fuera de los periodos de campaña electoral (y en éstos en difícil competencia con los candidatos) no están en condiciones de ejercer con suficiente eficacia funciones de representación ciudadana ante el Gobierno. Lo que sí suelen hacer con éxito es apoyar las demandas de grupos corporativos en el sentido de exigir la incorporación a la agenda gubernativa de determinada materia. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el apoyo del presidente socialista a demandas de la CUT, o con reivindicaciones ambientalistas hechas suyas por el PPD. En sentido inverso, un partido suele ejercer presión eficaz para impedir que determinadas materias, aunque cuentan con significativo apoyo ciudadano, sean incluidas en la agenda gubernativa. Fue lo que por muchos años logró la DC con relación al divorcio (convertido finalmente en ley a partir de una moción parlamentaria) y que mantiene hasta hoy respecto de otros temas valóricos. Asimismo, el PS, haciéndose eco de las demandas por verdad y justicia, ha vetado toda legislación encaminada a facilitar el término de procesos de derechos humanos, así como, en otra área, la presentación de proyectos de flexibilización de la legislación laboral. En estos casos, el o los partidos pertinentes se hacen eco de posiciones fuertes de sectores determinados (católicos, CUT, familiares de víctimas de derechos humanos, organizaciones medioambientalistas).

15. En relación con la mantención de la adhesión ciudadana, el Gobierno, en mucho mayor medida que los partidos, tiene acceso privilegiado a los medios de comunicación y, en especial, a la televisión. Lo que hace el Gobierno, y en especial el Presidente, es por definición noticia, lo que le da un nivel inigualable de reconocimiento público. Esto significa el riesgo de castigo de la opinión pública en

casos excepcionales, como el Transantiago, pero acentúa como regla general su predominio sobre los partidos políticos. Esta diferencia se refleja en la abrumadora distancia en los porcentajes de respaldo que las encuestas otorgan al Presidente (de 40 a más de 60%) y a los partidos (hoy con alrededor de 10% de aprobación).

16. Los partidos de oposición, cuyo objetivo fundamental es desplazar a la Concertación en la siguiente elección presidencial, han observado por largos periodos conductas predominantes de oposición constructiva, manteniendo abiertas las puertas para el diálogo y la negociación, sin perjuicio de criticar frontalmente al Gobierno y de denunciar toda presunta mala práctica de personeros del mismo o de la Concertación. Una actitud puramente confrontacional no es bien vista por los chilenos y es así como, en una encuesta reciente, el 82% de las respuestas abogaba por la construcción de acuerdos entre Gobierno y oposición. En segundo lugar, cuando al Gobierno le va bien, y eso es lo que ha ocurrido durante periodos mayoritarios de estos 17 años, no da dividendos a la oposición oponerse por definición a toda iniciativa oficial. Por último, la herencia histórica de haber sido el sostén civil de Pinochet y el hecho de que los gobiernos de la Concertación los privaron de sus ideas fuerza a favor de la economía privada de mercado, han sido factores de debilidad que han condicionado su modo de relacionarse con el oficialismo.

LA RELACION PARTIDOS-PARLAMENTO

1. El poder de los partidos se expresa, en buena medida, a través de la gravitación de sus respectivas bancadas parlamentarias. Las distorsiones de representatividad inducidas por el binominal conducen a que el número de parlamentarios electos no refleje con precisión la adhesión ciudadana ni la potencia electoral de un partido. Adicionalmente, la enorme desigualdad de población entre los diversos distritos produce una sobrerrepresentación de las zonas poco pobladas, y una subrepresentación extrema de las grandes zonas urbanas en la Cámara de Diputados. Esta diferencia en el valor del voto ciudadano es de larga tradición en el Senado, en que el criterio de distribución de escaños ha sido siempre explícitamente territorial.

Por eso lo que más muestra el tamaño de cada bancada es el poder legislativo del partido y la influencia que adquiere en las decisiones

propriadamente políticas de las Cámaras y en el proceso de formulación de políticas públicas.

2. Es obvio que a un partido le interesa influir en el comportamiento de sus bancadas de senadores y diputados, orientar su comportamiento y determinar su voto cuando le parezca necesario, conducción que todo partido estima legítima dado que los parlamentarios lo son porque fueron inscritos y elegidos en cupos del partido.

La situación real, sin embargo, es bastante diferente. Un candidato que lo es por primera vez requiere, en general, un apoyo fuerte del partido porque es éste el que le proporciona su base electoral primaria y porque su designación como candidato requerirá el pronunciamiento favorable de sus directivos y militantes. Es decir, el candidato «primerizo» es dependiente de su partido.

Distinta es la situación de un parlamentario en ejercicio que se presenta a la reelección. En virtud del sistema binominal ese parlamentario es el único representante del partido y de la coalición en el respectivo distrito o circunscripción senatorial. El ejercicio del cargo por un periodo otorga al incumbente, salvo excepciones provocadas por mala evaluación de desempeño, una base de apoyo firme para su reelección que va más allá de los militantes de su partido, por lo que ese parlamentario ya no necesita la intermediación de sus cuadros dirigentes.

Además, la precariedad financiera que caracteriza a los partidos, el hecho de que el financiamiento público dispuesto por la ley 19.884 se adjudica en mayor proporción al candidato que al partido y, por último, el que la mayor parte de las donaciones electorales están dirigidas a candidatos específicos y no a partidos, otorga al aspirante a la reelección una considerable independencia financiera respecto de su partido.

En suma, el parlamentario en funciones tiene una considerable independencia fáctica respecto de su partido y es éste, por lo general, el que le pide que vuelva a postular para asegurar la conservación del cupo respectivo.

3. En la organización del trabajo parlamentario las bancadas de cada partido actúan con un alto grado de autonomía. Mesas directivas del Senado y Cámara de Diputados, presidencias y membresía de comisiones, la designación de jefes de bancada, son asuntos que se resuelven por decisión interna de cada bancada o por negociación entre ellas cuando así se requiere. Es evidente que a un partido

(y al Gobierno) no le da lo mismo quién preside una u otra de las Cámaras, qué persona ejerce la conducción y vocería de la bancada y quiénes son los parlamentarios que presiden comisiones permanentes de particular significación como son las de Constitución, Legislación y Justicia y la de Hacienda, por ejemplo. La fluidez de las relaciones, la convergencia de criterios políticos y la coincidencia en la orientación y prioridad otorgada a determinados proyectos de ley o a ciertas disposiciones de los mismos, serán mayores o menores entre directiva partidaria y bancada según las personas que desempeñan esos cargos claves.

4. Cabe añadir que, a diferencia de lo que ocurre en regímenes parlamentarios en que jefes partidarios, ministros y demás actores políticos son también parlamentarios, en los 17 años transcurridos desde 1990 sólo una facción minoritaria de los presidentes de partido lo han sido. Hoy, por primera vez, cuatro de los seis presidentes de partidos con representación parlamentaria son miembros del Parlamento (senadores en este caso).

5. El hecho de que un presidente de partido sea senador no resuelve tampoco el problema. En primer término, en cuanto el senador es un miembro más de la bancada y, en verdad, sus colegas en ella así suelen hacérselo ver. En segundo lugar, a un senador, aunque sea además presidente de partido, no le resulta fácil ejercer un liderazgo activo en la Cámara de Diputados dada la rivalidad institucional entre ambas Cámaras y un cierto espíritu autárquico que caracteriza la relación entre ellas.

6. Así planteadas las cosas, se procura ejercer el poder partidario sobre los parlamentarios a través de decisiones formales y explícitas de su órgano colectivo superior (Consejo Nacional, Comisión Política o como se llame). Se trata de acuerdos que fijan una posición de partido y que constituyen una presión moral y una invocación a la lealtad de las bancadas, de producirse una votación en alguna instancia parlamentaria en relación al tema objeto del acuerdo.

También ocurre con cierta frecuencia que si respecto de una materia determinada hay división de opiniones en la bancada, sea ésta o una fracción de ella (la que estime que la opinión mayoritaria del organismo colegiado coincidirá con la propia) la que solicite un pronunciamiento expreso del organismo en un intento de zanjar la discusión. Se trata de casos en que una bancada acude a órganos de-

cisorios del partido en calidad de árbitro. Lo hace, sin embargo, sólo si quiere evitar que una divergencia interna derive en un conflicto no deseado.

7. Por su parte la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (ley 18.603) establece en su artículo 32 que «en ningún caso podrán los partidos políticos dar órdenes de votación a los Senadores y Diputados ni realizar recomendaciones en los casos en que el Senado está llamado a obrar como jurado». Si bien el artículo 28 de la misma ley faculta al Tribunal Supremo de cada partido para «conocer las denuncias que se formulen contra afiliados al partido sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina... y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen», lo cierto es que un partido no tiene imperio legal sobre la conducta política de sus parlamentarios.

8. Hasta la fecha y salvo excepciones, como la rebelión en 1997 de los senadores de Renovación Nacional contra el acuerdo de su Consejo General de aprobar las reformas constitucionales propuestas por el Gobierno, desafecciones individuales respecto de uno u otro proyecto y hasta la reciente aparición, por primera vez, de un número considerable de diputados y senadores llamados «díscolos» por la prensa, el comportamiento de los parlamentarios había evidenciado altos grados de lealtad a su partido y coalición. El factor más importante que explica esta relativa cohesión es la naturaleza de los partidos políticos chilenos. Programáticos, de cobertura nacional, de larga trayectoria, poseen en grado considerable un sentido de Estado, de su deber de velar por el progreso del país por sobre sus intereses específicos. Sus militantes comparten historias de vida y experiencias políticas pasadas que generan entre ellos fuertes lazos y grados de solidaridad que hasta ahora han prevalecido por lo general sobre disputas de poder, diferencias doctrinarias y demás factores centrífugos que ciertamente los afectan. Desgraciadamente, en el último tiempo ha ido cobrando más relevancia el desarrollo de proyectos políticos individuales en el marco de la profesionalización de la política.

9. Para relativizar lo anterior debemos también afirmar que el desarrollo de tendencias internas en confrontación ideológica, de poder de facciones y los proyectos personales de determinados dirigentes ha ido debilitando a los partidos. En el caso de Renovación Nacional ha sido crónica la disputa entre «conservadores» y «liberales», hoy aparentemente superada (hecho al que no debe ser ajeno el que cuen-

tan con un candidato presidencial con significativas posibilidades de triunfo en 2009). La Democracia Cristiana ha estado históricamente atravesada por tres o más tendencias, situación que se ha extremado hoy con la disputa que se conoce. Por su parte, el PPD sufrió una crisis de proporciones que culminó en el retiro del partido de algunas figuras prominentes. Todos estos hechos sin duda han debilitado el poder de los partidos y seguramente están contribuyendo a un deterioro aún mayor de su alicaída imagen pública.

10. Los parlamentarios se insertan de diferente manera en los órganos directivos colegiados de sus respectivos partidos. Hay casos como el de Renovación Nacional que estableció el llamado Consejo General Ampliado, del que son miembros todos sus parlamentarios. Los acuerdos de esta nueva instancia parecen ser respetados por todos sus miembros, con lo que se habría resuelto el conflicto partido-bancadas que antes ejemplificamos con un caso emblemático, otorgando a la relación partido-bancadas una cohesión importante, sobre la base de la aceptación de la influencia recíproca de ambos actores. En otros casos, las bancadas están representadas en tales órganos por un cierto número de parlamentarios nombrados por ellos mismos. Tal cosa ocurre en el Consejo Nacional de la DC. Una participación claramente minoritaria es expresión de que en el partido prevalece el criterio de que su posición debe imponerse a la de las bancadas, previo a escuchar sus planteamientos. Esta práctica no parece eficaz porque las bancadas no se sienten comprometidas por los acuerdos que un tal Consejo pueda tomar. El o los representantes que asisten al Consejo, en una mayoría de casos, expresan sus propias opiniones más que explicitar un criterio colectivo de bancada.

11. En el plano técnico la relación partidos-bancadas se resiente en la Concertación por el hecho ya mencionado de que los profesionales y expertos afines se mudaron de los centros académico-políticos que proliferaron en los últimos años del gobierno militar a la tecnocracia de Gobierno. En cambio, los parlamentarios se benefician en cada proyecto de la asistencia permanente a comisiones de esos mismos técnicos, en su actual calidad de expertos del Ejecutivo, así como de la presencia de técnicos afines a los partidos de oposición, y de un gran número de interesados directos y expertos independientes.

En cambio, los partidos de oposición, al no tener la sangría de la emigración al Gobierno de sus técnicos, han montado poderosos grupos asesores a sus bancadas, a quienes apoyan con mucha dedi-

cación. El Ejecutivo en múltiples oportunidades se ha beneficiado de los aportes que estos especialistas hacen a los proyectos de ley, y no es raro que temas complejos sean entregados por los parlamentarios de una comisión sin distinción de filiación política, a un grupo *ad-hoc* formado por especialistas del Gobierno y de los *think-tanks* de la oposición, cuyas conclusiones y recomendaciones suelen ser unánimemente aceptadas. De este modo, los partidos de oposición perciben que contribuyen al desarrollo del país, en tanto que el Gobierno mantiene abiertos así los canales de negociación, sin fanfarria ni desgaste político.

12. Por otra parte, la reducción de los espacios para política clientilística desde el Parlamento ha derivado en que tales acciones se tienden a intentar en mayor medida a través de la interacción de dirigentes partidarios territoriales con los agentes pertinentes de los organismos del Estado y, en particular, de los directivos regionales o locales de los programas sociales.

13. El poder fiscalizador de los partidos se hace fundamentalmente a través del Parlamento y de las denuncias hechas a través de los medios de comunicación, en especial la televisión. En su mayoría han sido parlamentarios los que realizan estas acciones como parte del proceso de construcción de su perfil individual y como sucedáneo de la escasa gravitación de la fiscalización formal. Sin embargo, a medida que el nivel de confrontación política ha ido en aumento, han ido desempeñando un rol preponderante en este terreno los presidentes de los partidos de oposición, lo que sin duda está contribuyendo a una mayor presencia e impacto de sus respectivas tiendas políticas, generándose en cierta medida una confrontación Gobierno-partidos de la Alianza, de la que estos últimos esperan lograr dividendos positivos de cara a las futuras elecciones.

14. De todos modos, el balance de lo hasta aquí expresado apunta a una relativa debilidad de los partidos en relación con sus parlamentarios.

Un instrumento importante para reducir el grado de independencia del parlamentario individual es producir un aumento en la competencia política interna de los partidos. Así por ejemplo:

- a. La elección por sufragio universal de los Consejeros Regionales que daría a éstos una legitimidad similar a la de los senadores

de la región respectiva y más amplia que la de los diputados de los distritos comprendidos en la misma. Los consejeros se convertirían de ese modo en serios competidores de los parlamentarios incumbentes que quedarían obligados a cotejar en mayor medida el favor del partido.

- b. Suponiendo que subsista el binominalismo, que se modificara el sistema electoral al menos en el sentido de permitir la presentación del doble o más de candidatos para cada escaño a elegir.
- c. Distinto es el tema de la eventual celebración de primarias para la elección de candidatos a parlamentarios de los partidos. No corresponde aquí debatir los méritos e inconvenientes de este mecanismo. Es pertinente, sin embargo, en relación al tema en análisis, señalar que un parlamentario cuya candidatura emerja de una primaria abierta es aún más independiente del partido con el consiguiente efecto probable en su autonomía de comportamiento y realce de su perfil personal. En todo caso, si se decidiera instaurar ese sistema o si algún partido generaliza su utilización, parecería conveniente que el aparato central del partido conservara ciertos grados de poder de decisión. Por ejemplo, podría pensarse que su órgano colegiado superior pudiera, por mayoría calificada (digamos 60%), vetar a un candidato antes de la celebración de la primaria. Alternativamente, a tal organismo se le podrá otorgar la facultad de aprobar previamente a todos los precandidatos en calidad de valla partidaria necesaria anterior a un evento, en que votarán también ciudadanos no militantes.

Descartamos la opción de primaria cerrada, primero porque otorga un poder desmedido a las mayorías políticas locales y, en segundo término, porque un candidato preferido por «los fieles» puede no ser alguien que atraiga al electorado en general.

Por otra parte, la identificación de parlamentarios con una u otra facción partidaria podría morigerarse con efectos benéficos sobre la unidad y disciplina partidarias y su imagen pública, si los candidatos fueran todos designados por el órgano colegiado superior, por mayoría calificada alta. Los precandidatos podrían ser sugeridos por las directivas u órganos colegiados regionales y por iniciativa del propio organismo decisorio.

Por último, cabría recordar que en un presidencialismo de coalición como el chileno, rigidizado por el binominalismo pero cuya realidad política es multipartidaria, se hacen inevitables —al menos en la Concertación— complejas negociaciones de asignación de cupos que llevan adelante las directivas nacionales partidarias. Es evidente que —entre otros factores— la mayor o menor lealtad esperada de un parlamentario determinado puede influir en que el partido defienda o ceda el cupo respectivo. Esta consideración no parece tener mucho peso porque en este proceso cada partido procura maximizar el número de parlamentarios elegidos, por lo que consideraciones de unidad, lealtad y disciplina suelen ignorarse en esa instancia.

LA RELACION GOBIERNO-PARLAMENTO

1. La relación Gobierno-Parlamento ha estado marcada por el desequilibrio de poder formal entre ambos definido por los poderes constitucionales del Presidente de la República, que le otorgan iniciativa exclusiva de ley en las vitales y sensibles materias antes recordadas y la consiguiente capacidad de construir por sí solo la agenda gubernativa.

El fuerte presidencialismo chileno, o hiperpresidencialismo como lo han bautizado sus detractores, ha influido muy significativamente en una tensión entre ambos poderes del Estado, que por lo general se mantiene latente pero que irrumpe periódicamente en el proceso político.

Los parlamentarios, en general, tanto de la Concertación como de la Alianza, consideran que sus atribuciones son débiles e insuficientes. Es aspiración compartida por ellos una participación más activa e igualitaria en la conformación de la agenda pública y un mayor equilibrio de poderes legislativos.

Esta percepción negativa se ha traducido en una hipersensibilidad que se expresa en exigir con fuerza el respeto a las formas, al trato igualitario y deferente que —sostienen— un Ejecutivo prepotente suele descuidar. «Los ministros no me contestan los oficios», «no responden al teléfono», «no nos consultan previamente», «el ministro no se dignó acudir a una invitación expresa a la Comisión», «no fui invitado a la visita del Presidente o ministro a mi provincia o a la inauguración de determinada obra pública», son algunas de las quejas recurrentes de los parlamentarios en contra del Gobierno y sus integrantes.

Sea como fuere, esta percepción de inferioridad, dependencia y desatención genera en el Congreso cierta disposición a no dar razón al Ejecutivo en alguna disputa con terceros actores o a colocar obstáculos al trámite y despacho de proyectos de ley.

2. La sensibilidad señalada tiene un irritante adicional, el poco espacio que tienen las mociones parlamentarias por falta de iniciativa legal y por el recargo de la agenda legislativa impuesta por el Gobierno, incluido el uso de las urgencias para determinar la prelación de las tablas de sesiones de Comisión y Sala. No facilita la relación en este aspecto que, por su parte, los parlamentarios de distintas bancadas suelen presentar mociones con fines fundamentalmente mediáticos, para ejercer presión sobre el Gobierno en orden a que determinada materia se incorpore a la agenda o correspondan a episodios de «guerrilla parlamentaria» entre distintas bancadas o parlamentarios determinados.

En este sentido se ha producido en años recientes un avance no menor por una mayor proclividad del Ejecutivo a que sus proyectos de ley se introduzcan a partir del texto de una moción parlamentaria presentada con anterioridad. Gestos de este tipo deberían siempre ser complementados por un reconocimiento explícito de quienes fueron autores iniciales de la moción. Una conducta sistemática en ese sentido contribuiría también a incentivar la presentación de mociones sustantivas y serias que realmente conlleven el interés de legislar efectivamente sobre el tema.

3. Resulta conveniente señalar que la negativa evaluación de sus atribuciones y la baja autoestima del Parlamento contrasta con el juicio positivo que de él se hace en las publicaciones académicas especializadas sobre la materia. En efecto, en un libro editado el año 2006 por el BID (*Public policies and political processes*) se utiliza un conjunto de indicadores objetivos conducente a un «índice de capacidades» no sólo técnicas sino de eficacia legislativa, que sitúa al Congreso chileno como el mejor «rankeado» de América Latina, en todos los rubros de análisis comparativo considerados.

A similares conclusiones llegan los artículos de Alan Angell («Party change in comparative perspective») y Detlef Nolte («El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada») publicados en la *Revista de Ciencia Política* del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile (núm. 2, 203, vol. 23).

4. En opinión de quien esto escribe —sólo a guisa de paréntesis— la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en diversas materias legislativas y su dominio de la agenda gubernativa han sido determinantes en el Chile posterior a 1990 para asegurar la gobernabilidad, mantener la coherencia de las políticas económicas y sociales y desterrar el populismo.

5. Creo también relevante afirmar que una importante contribución a la capacidad del Parlamento chileno radica en la ausencia de limitaciones a la reelección de los parlamentarios. Esto ha llevado al desarrollo, en todos los partidos, de un número apreciable de «legisladores profesionales» que combinan su actuar propiamente político con un efectivo interés en hacer bien su trabajo legislativo y aportar a él la experiencia y el conocimiento acumulados, convirtiendo al Parlamento en base firme de su carrera política. Esto se ha logrado a costa de una menor circulación de las élites, de menos «sangre nueva» que refresque al Parlamento y —esto es importante y negativo— de una menor competencia al interior de los partidos políticos. Aún así, sin embargo, y pese a la alta tasa de reelección de incumbentes, la Cámara de Diputados elegida en 2005 incluye 34 (de un total de 120) parlamentarios que lo son por primera vez.

6. Un buen indicador, tanto de la efectividad del legislativo como de los problemas de relación existentes, es el destino de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, considerando el periodo que media entre marzo de 1990 y marzo de 2005. En ese lapso, el Gobierno envió al Parlamento 1.637 proyectos de ley, de los cuales fueron aprobados 1.259, vale decir un 77%, cifra que apunta a una efectividad considerable y a una buena relación basada en la disciplina de la mayoría y/o en acuerdos con la oposición.

7. Un análisis más pormenorizado de las cifras anteriores revela significativas diferencias según tipo de materia involucrado en cada proyecto. Tomando una definición (un tanto subjetiva) del autor, se comprueba un resultado abrumadoramente favorable (93,4%) de los proyectos de reajustes y aumentos de sueldos, pensiones, asignaciones familiares, mejoramiento de plantas y otros similares a favor de funcionarios públicos. Trece casos de rechazo o no tramitación corresponden a casos puntuales sin incidencia política ni social.

Del mismo modo es elevada la aprobación de iniciativas encaminadas a otorgar diversos beneficios o incentivos a sectores específicos

de la economía con un porcentaje de 88,70% de aprobación, y con un sólo caso de rechazo en un total de 79 proyectos.

Es evidente que en relación a estos dos casos la iniciativa presidencial —a menudo exclusiva— que normalmente contó con el beneplácito de los sectores involucrados, la oposición política no ha podido sino dar su voto de respaldo. Es interesante destacar que los aumentos de remuneración a servidores del Estado han correspondido, en proporción apreciable, a fórmulas consensuadas con anterioridad al trámite parlamentario con los gremios respectivos. Cuando no fue posible llegar a acuerdo previo, el Ejecutivo ha enviado su propia propuesta, entendiendo agotadas las negociaciones con los interesados. En todo caso, el trámite parlamentario se ha caracterizado por fuertes presiones o *lobby* de los afectados sobre parlamentarios de Gobierno y oposición. En ocasiones, el Gobierno ha concedido algún aumento o beneficio adicional, dentro del juego de negociación Gobierno-Parlamento, en el marco de una estrategia de relaciones armónicas con los legisladores, dando espacio a que los de Gobierno puedan atribuirse una parte del mejor resultado y concediendo también algunos favores a la Oposición para, a su vez, pedir el apoyo de esas bancadas en otros proyectos. Cabe señalar, por último, que normalmente los parlamentarios de todas las bancadas se esmeran —con escasas excepciones individuales— a declarar su apoyo, al menos retórico, a las demandas de los afectados, sin dejar de actuar dentro de los márgenes de la política fiscal responsable. Pesa en su comportamiento el temor a ser estigmatizados como responsables de asumir posiciones populistas y de mostrar laxitud frente a eventuales riesgos de inflación.

En parte se debe a razones similares la también alta tasa de aprobación (82,35%), con un solo rechazo, de los proyectos económicos y financieros. El respaldo a la estrategia de desarrollo y a la prioridad otorgada por los Gobiernos de la Concertación al crecimiento económico ha contribuido, sin duda, a ese resultado, fortalecido también por el apoyo habitual de la oposición de derecha a proyectos vistos como promercado y proempresa privada. Un segundo factor favorable ha sido la naturaleza técnica, a menudo compleja, de cierto número de estos proyectos, respaldados en las Comisiones de Hacienda por la versación de los ministros de Hacienda y la calidad de su equipo técnico asesor. A su vez, las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras han estado integradas por economistas y otras personas versadas en este campo, también con disposición favorable a tales iniciativas. En esa situación, los debates en el seno de esas Comisiones

han sido en la mayoría de los casos eminentemente técnicos. La mayoría de tales proyectos ha sido claramente perfeccionados en este proceso, en el que han desempeñado un rol importante los asesores técnicos del ministro y de los partidos de oposición, normalmente economistas de las ONG que son sus *think-tanks*. El fácil diálogo y formación académica similar de ambos grupos de asesores facilitó la búsqueda de soluciones consensuadas a problemas técnicos complejos, y a encontrar equilibrios adecuados para resolver disyuntivas del tipo autorregulación-regulación por el Estado, Estado-mercado, incentivos-normas imperativas y otras que expresan las diferencias doctrinarias existentes. En esas condiciones, una vez aprobada en Comisión un proyecto ha sido normalmente despachado con facilidad por la Sala Plenaria respectiva.

Distinto es el cuadro cuando se examinan temas como la «Reforma de tipo sectorial», «Cambios político-institucionales» y «Derechos Humanos y asuntos militares», en que los porcentajes de aprobación bajan a 62,71%, 42,2% y 61,1% respectivamente. En la primera, esta disminución es particularmente notoria en el grupo de «Reformas sectoriales mayores», que registra una aprobación de sólo 56,9%.

Es en estas materias donde se expresa la realidad de un sistema político en que están presentes numerosos puntos e instancias de veto y en el que la conducta de los actores políticos, sin perjuicio de su disposición básica al acuerdo y la cooperación, está también fuertemente marcada por las diferencias doctrinarias y políticas que los separan.

8. Es importante destacar que los proyectos de desenlace exitoso lo fueron:

- a. por aprobación directa del proyecto del Ejecutivo sin perjuicio de los perfeccionamientos que se le puedan haber introducido;
- b. de aprobación luego de una negociación prelegislativa con actores sociales;
- c. de aprobación luego de una negociación prelegislativa con la Oposición política y, a menudo también, con una o más bancadas de la propia Concertación;
- d. de discusión y negociación en el Parlamento, involucrando modificaciones y concesiones a la oposición y/o a bancadas gubernativas, y con la frecuente intervención de actores sociales en defensa de sus valores e intereses específicos.

Por su parte los proyectos rechazados, fracasaron:

- a. por desistimiento del Ejecutivo;
- b. por rechazo del Parlamento o aprobación con quórum insuficiente de mayoría.

Por último, algunos proyectos fueron desbloqueados después de periodos muy largos y finalmente aprobados (Reformas Constitucionales de 2005 y Código de Aguas, por ejemplo) y otros están aún pendientes (Proyecto del Bosque Nativo, por 15 años).

9. Las causales del fracaso o estancamiento de diversos proyectos de ley han sido:

- a. por divergencias gobierno-oposición;
- b. por divergencias internas entre bancadas de la propia Concertación; a veces de un número significativo de parlamentarios de una determinada bancada de Gobierno, que de esa manera hicieron efectiva su propia capacidad de veto a partir de una visible «diferencia de propósitos» (*separation of purpose*), concepto analizado anteriormente que ha tenido expresión frecuente en este tipo de proyectos y que ilustra lo aseverado en el sentido de que la suma de separación de poderes y de separación de propósitos en un sistema que da oportunidades importantes de ejercicio de veto, configura una situación desfavorable para el cumplimiento de la agenda gubernativa.

10. Del resumen anterior se desprende que el Parlamento posee importantes poderes y que los ha ejercido cuando partidos, bancadas o parlamentarios individuales así lo han querido.

- a. Desde luego toda ley requiere la aprobación de ambas cámaras del Congreso. El trámite parlamentario incluye Cámara de origen, Cámara revisora en Comisiones (por lo general más de una por Cámara) y en Sala, un tercer trámite en la Cámara de origen si se producen discrepancias entre ambas y, por fin, una comisión mixta si al cabo del tercer trámite ellas subsisten. El eventual veto total o parcial del Ejecutivo a su vez puede ser rechazado por alguna de las Cámaras; si éstas insisten por simple mayoría no hay legislación sobre la materia propuesta y requieren dos tercios para insistir en su propio texto.

- b. Las leyes orgánicas constitucionales, las leyes de quórum y las reformas constitucionales requieren para su aprobación de los 4/7, mayoría absoluta y el 60%, respectivamente, de los legisladores en ejercicio. En un Congreso dividido en dos bloques, en que la diferencia entre ambos es estrecha, se requiere elevada disciplina y/o acuerdos con la oposición para aprobar ese tipo de leyes. También ocurre que opiniones divididas en una o más bancadas de la coalición de Gobierno determinar el rechazo u obligan a una difícil negociación con los disidentes. En muchos casos, proyectos han sido aprobados por una mayoría de votos de parlamentarios de Gobierno y el apoyo total o parcial de algunas de las bancadas de oposición.
11. La constante presión parlamentaria de todos los sectores por mayores atribuciones para el Congreso se ha traducido a través de estos años en un conjunto no menor de cambios en su favor, entre los que cabría citar, al menos, los siguientes:
- a. Eliminación de la legislatura extraordinaria, o sea del periodo comprendido entre el 18 de septiembre y el 21 de mayo, en que en la agenda legislativa sólo se podían incluir proyectos patrocinados por el Ejecutivo, disposición suprimida por reformas constitucionales del 2005. Esta práctica había caído en desuso algunos años antes, al empezar el Ejecutivo a incluir en la convocatoria a legislatura extraordinaria toda materia que se encontrase en trámite legislativo.
 - b. Acuerdo del Senado con variados quórum de mayoría de diversos nombramientos que anteriormente eran de decisión del Presidente de la República, como los ministros de la Corte Suprema. En el caso del Tribunal Constitucional, el Congreso ha pasado a designar tres de sus nueve miembros, correspondiéndole otros tres al Presidente y los restantes tres a la Corte Suprema.
 - c. La ratificación de tratados internacionales, suscritos por el Presidente, por ambas ramas del Congreso.
 - d. El establecimiento de un verdadero poder de fiscalización de la oposición, al disponerse que la instalación de una Comisión Investigadora por la Cámara de Diputados sólo requiere la aprobación de 1/3 de sus miembros. Si bien la aprobación del informe de la Comisión por la Sala requiere mayoría de los diputados asistentes, eso no asegura un resultado favorable a

las expectativas del Gobierno, pues éste depende de los antecedentes recogidos por la Comisión y los avatares de su funcionamiento.

- e. El derecho de la Cámara (introducida por las reformas constitucionales de 2005) a interpelar formalmente a cualquier ministro (no más de dos veces al año) cuando así lo estime pertinente.
 - f. La falta de sanción para el incumplimiento de las urgencias determinadas por el Ejecutivo y el abandono paulatino por parte de éste del intento de obtener la aprobación de un proyecto recurriendo a ellas, al quedar en evidencia que el uso de tal recurso aumentaba más bien la probabilidad de rechazo parlamentario.
 - g. Carácter de Comisión Permanente dada a la Comisión Mixta de Presupuestos, revestida de la facultad de conocer del avance de la ejecución de la Ley de Presupuestos vigente, de citar al ministro de Hacienda, director de Presupuestos y otras autoridades para que informen de su respectiva gestión en materias presupuestarias, y de tomar acuerdos que requieran la evaluación de determinados programas o proyectos públicos. En general, esta Comisión se preocupa en especial de problemas de información y transparencia de la gestión pública.
 - h. Múltiples normas introducidas de diversas formas en la Ley de Presupuestos (en glosas, artículos o protocolos formales de compromiso político) que requieren del Ejecutivo información, evaluación de resultados, límites en el personal a contratar libremente, auditoría de determinados programas públicos, concursos obligatorios para la asignación de recursos y otras materias. Todas ellas tienen el denominador común de restringir la discrecionalidad en las decisiones del Ejecutivo y el ámbito en que pueda desenvolverse sin la debida rendición de cuentas. La evolución producida en esta materia no ha significado roces importantes en la relación porque el Ejecutivo y, en particular, la Dirección de Presupuestos han considerado estas normas como parte de la modernización del Estado, coincidiendo con el Parlamento, incluida la oposición, en tales reformas, aunque haya sido por motivos diferentes.
12. Se está convirtiendo en práctica habitual que la designación de autoridades superiores de nuevas entidades o Consejos creados por

ley, requieran la ratificación del Senado o son incluidas en el sistema de alta dirección pública.

13. En síntesis hemos presenciado una tendencia constante hacia una mayor ingerencia del Parlamento en diversos aspectos de la gestión del Estado. Podría afirmarse que la disconformidad con el «hiperpresidencialismo» ha dado origen a un proceso que lleva a una cierta parlamentarización del sistema, muy lejos, por cierto, del rol que desempeña el Congreso de Estados Unidos.

14. El proceso recién destacado, unido a los poderes de veto ya mencionados del Parlamento, junto a la estrechez de la mayoría gubernativa en ambas cámaras del Congreso, y a la creciente independencia de los parlamentarios respecto de sus respectivos partidos, ha dado lugar a una situación en los años 2006-2007 en que el Ejecutivo ha dejado de tener una mayoría confiable en la Cámara de Diputados perdiendo, además, la que por primera vez, desde 1990, obtuvo en el Senado.

15. En estas condiciones —y así se ha visto en las votaciones más recientes¹— el Ejecutivo está buscando, caso a caso, apoyos para lograr la aprobación de sus proyectos. En años anteriores resultaba frecuente que la estrategia normal era asegurar el máximo posible de votos de las bancadas de la Concertación en una y otra Cámara, y al mismo tiempo buscar decididamente negociaciones y compromisos que le permitieran llegar a acuerdo con una o ambas bancadas de oposición. Esta estrategia es más difícil de llevar a cabo en el momento presente porque la oposición ha optado por una posición más dura y confrontacional con miras a la elección de 2009 (no se pretende emitir juicio sobre lo acertada o equivocada que tal estrategia pueda ser desde el propio punto de vista de la oposición), percibiendo que la proliferación de parlamentarios disidentes o «díscolos» coloca al Gobierno en una posición más débil. A su vez, al Gobierno, enfrentado a una oposición en pie público de guerra política, le resulta más difícil avenirse a tratar de conquistar votos de sus contrincantes. De ahí el alto precio —clientilismo o populismo con mayúscula— que ha debido pagar por el voto de parlamentarios individuales de sus propias bancadas en los casos que hemos conocido.

1. Proyectos de depreciación acelerada, recursos para el Transantiago, nombramiento de Contralor y en Televisión Nacional, etcétera.

Más allá de la coyuntura que pareció necesario mencionar, están sin embargo los problemas de fondo de la disconformidad parlamentaria con el rol que el sistema político le ha asignado, y el debilitamiento de la cohesión de los partidos políticos de la Concertación y de su autoridad sobre los parlamentarios de sus respectivas bancadas. Cabría añadir que a estos fenómenos se suma la fuerte demanda por mayor descentralización política, proveniente de las regiones del país y que ha sido transmitida y recogida por los parlamentarios, que en su gran mayoría representan a regiones y distritos no pertenecientes a la Región Metropolitana, proceso que contribuye también a la adopción de posiciones de mayor independencia respecto del Gobierno, ligadas a reivindicaciones en favor de las regiones, factor que influye en alto grado en el condicionamiento o negación del voto en las Salas de las Cámaras.

CONCLUSIONES

No se pretende ni es posible proponer soluciones a los diversos problemas reseñados que afectan la triple relación planteada.

Parece conveniente advertir que, a juicio de este autor, Chile no se encuentra en una situación de amenaza a su gobernabilidad ni a obstáculos institucionales que impliquen riesgos importantes para la marcha del país. Hemos sufrido un deterioro en las relaciones entre los actores del sistema político que han provocado algunos contratiempos no menores en la gestión del Gobierno. Naturalmente que si en los próximos meses y años tales contratiempos perduraran o se aceleraran, la gobernabilidad se podría ver amenazada.

Dada esta perspectiva y a modo de conclusión sólo haría las siguientes afirmaciones:

1. La gobernabilidad democrática y el avance gradual y sostenido del país debería siempre sustentarse en la mantención de consensos básicos y en la búsqueda de compromisos y acuerdos en las materias en que, como es inevitable, surgen diferencias y contradicciones. Recordemos que en democracia no se puede gobernar sin escuchar a la otra parte, ni procede hacer oposición negando la «sal y el agua». Esto significa que las estrategias políticas de corto plazo de los actores debieran llevarse adelante —desde luego a través de los medios— sin perjuicio del diálogo sustantivo entre Gobierno, partidos y parlamentarios que mantenga la capacidad de concordar en las ma-

terias específicas que componen el devenir cotidiano de los procesos políticos y de formulación de políticas públicas. Cómo lograrlo es parte del arte de la política y, sin duda, constituye hoy un gran desafío para todos los actores políticos y sociales.

2. El factor clave en las dificultades que enfrenta la relación tripartita es la debilidad de los partidos políticos que se expresa en su muy baja evaluación ciudadana, en su menor autoridad respecto de sus parlamentarios y en su pérdida de cohesión interna que hoy se vislumbra de manera más dramática y radical.

Revertir este deterioro sustantivo y de imagen requerirá sin duda diversas reformas a la estructura interna; procesos de toma de decisiones; financiamiento de partido y campañas electorales; selección de candidatos; aumento de la competencia política interna y en relación al sistema electoral; rendición transparente de cuentas y responsabilidad partidaria (*accountability*) ante sus militantes y ante el país; un adecuado control de las máquinas políticas, tanto nacionales como regionales y locales, que procuran acumular poder para sí, y el cierre de los espacios que permiten un fácil acceso a los recursos del Estado (los partidos de Gobierno) o municipales (todos los partidos) y la consiguiente tentación de incurrir en malas prácticas para favorecer su propio partido o facción del mismo. En relación a la oposición de derecha urge que completen la transición desde el independentismo antipolítico o escéptico de la política (especialmente la UDI), a la configuración de partidos maduros que entienden que el juego político se hace a partir de los partidos y no del descubrimiento de figuras providenciales, ajenas al mundo político. Es justo señalar que en ambos partidos este proceso está ya muy avanzado.

3. El proceso de descentralización y parlamentarización parcial deberá continuar con moderación y gradualidad de modo de desahogar las presiones y reivindicaciones regionales y parlamentarias, sin poner en riesgo la coherencia nacional de las políticas y sin que el Ejecutivo pierda su capacidad de conducir la agenda gubernativa, preservando del sistema político vigente aquellas instituciones que más han servido para escapar del populismo y el clientilismo. Por último, en el Ejecutivo recae la principal responsabilidad en cuanto a maximizar información, transparencia y normas de gestión estatal que sean un freno efectivamente poderoso para las oportunidades de corrupción y malas prácticas.

PARTIDOS, GOBIERNO Y CONGRESO: CHILE Y PERÚ, 1965-2005



JOSÉ LUIS SARDÓN

UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

El presente trabajo es un análisis comparativo de las reglas de juego político existentes en Chile y en el Perú, y de las consecuencias que han tenido en sus regímenes políticos y en sus procesos de desarrollo, durante los cuarenta años que van de 1965 a 2005.

Creo necesario señalar que por reglas de juego político me refiero aquí a las que estructuran los tres términos del título: *partidos*, *gobierno* y *Congreso*. Éstas se conocen, tradicionalmente, como el sistema de gobierno y el sistema de representación. El primero estructura la relación Ejecutivo-Legislativo, optando por el parlamentarismo o por el presidencialismo. El segundo, establece cómo se eligen los congresistas, escogiendo entre la representación de mayorías o la representación proporcional. En cada uno de estos sistemas existen alternativas intermedias, mixtas o híbridas, pero los modelos básicos son los señalados.¹

Una vez precisado esto, ¿cuáles son las reglas que estructuran el juego político en Chile y en el Perú? Para empezar, ¿de qué sistema de gobierno estamos hablando? Ciertamente, la discusión de qué define a un sistema de gobierno como presidencial o parlamentario es amplia en la literatura especializada. Nos llevaría muy lejos pretender resumir siquiera las diferentes opiniones que existen al respecto. Sin embargo, sí es indispensable señalar que, compartiendo

1. Las decisiones que se adopten respecto de uno y otro sistema no deberían ser totalmente independientes la una de la otra. Existe cierta evidencia de que un régimen parlamentario puede acompañar mejor los efectos que la representación proporcional puede tener en el sistema de partidos, y que un régimen presidencial requiere un sistema de partidos como el que deriva de la representación de mayorías.

el enfoque de otros académicos, consideramos que la clave pasa por el mecanismo de destitución de los ministros de Estado (Shugart y Carey, 1992).

En esta perspectiva, puede decirse que Chile cuenta con un sistema presidencial o de separación de poderes. La Constitución chilena de 1980, siguiendo una pauta que se remonta por lo menos hasta 1925, establece no sólo que el Presidente de la República está a cargo del Gobierno (artículo 24). Más importante todavía, ella señala que los ministros de Estado dependen exclusivamente del Presidente (artículo 31, inciso 7).

Desde el mismo punto de vista, el sistema de gobierno peruano resulta muy distinto al chileno. La Constitución peruana de 1993, siguiendo una pauta que se remonta a 1855, establece un sistema que podemos calificar como seudopresidencial. Esto es así, no exclusiva pero sí principalmente, porque establece la moción de censura parlamentaria a los ministros de Estado (artículo 132). Para permanecer en sus puestos, éstos deben contar con el respaldo tanto del Presidente como del Congreso de la República.

En el Perú, la Constitución no define expresamente al Presidente de la República como jefe de Gobierno. Sin embargo, sí le otorga facultades en este sentido, aunque compartiendo algunas importantes con el presidente del Consejo de Ministros. En todo caso, sí establece que el Presidente de la República es elegido directamente por el pueblo, aunque luego indica que el Congreso puede destituir a los ministros de Estado, sus colaboradores inmediatos. Se trata, pues, de un sistema barroco en la teoría y en la práctica.

Durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, por ejemplo, se presentaron en el Congreso siete mociones de censura ministeriales. Sólo una fue aprobada, en mayo de 2004, destituyendo al ministro del Interior Fernando Rospigliosi, luego del linchamiento del alcalde de Llave Cirilo Robles. Sin embargo, de las siete mociones, cinco llegaron a ser discutidas en el Pleno. De ellas, dos estaban dirigidas contra el presidente del Consejo de Ministros. De haber sido aprobadas, hubiera implicado la salida de todo el gabinete y la consecuente desautorización del Presidente de la República. Aunque ello no llegó a ocurrir, su amenaza recurrente dejó claro que el centro de gravedad de la política peruana estaba en el Congreso.

Igualmente disímiles son las reglas que se refieren al sistema de representación en Chile y en el Perú. Se diría que lo único que tienen en común es que ni uno ni otro definen tales reglas a nivel constitucional. En ambos países, las Constituciones remiten este asunto a una ley.

Los sistemas de representación están compuestos por dos elementos: 1) la magnitud de la circunscripción o distrito electoral en el que se eligen los congresistas; y, 2) el criterio de asignación de asientos en las mismas. Uno y otro suelen ir de la mano, pero no necesariamente lo hacen. Políticamente hablando, la magnitud de los distritos electorales depende no de su tamaño geográfico o de su densidad demográfica sino de cuántos congresistas se eligen en cada uno de ellos. Así, puede decirse que existen distritos uninominales (en los que se elige un solo congresista) y plurinominales (en los que se elige a más de un congresista). La literatura especializada subclasifica a los distritos plurinominales en pequeños y grandes, atendiendo a sus efectos políticos (Sartori, 1996). Así, generalmente, se consideran distritos pequeños los que sirven para elegir entre dos y cinco congresistas, y grandes a los que sirven para elegir a más de cinco congresistas.

El criterio de asignación de asientos, a su vez, puede ser mayoritario o proporcional. El primero es aquel por el que el partido que obtiene la mayor votación se lleva todos los asientos correspondientes al distrito. El segundo, aquel por el que éstos son distribuidos entre los distintos partidos en relación a su votación. Así, este criterio da acceso a las minorías al Congreso.

Debe observarse que el criterio de mayorías puede ser aplicado tanto en distritos uninominales como en distritos plurinominales. Un ejemplo típico de lo segundo está dado por la elección del Colegio Electoral encargado de elegir al Presidente de los Estados Unidos. Como se sabe, en casi todos los Estados de la Unión, el partido que obtiene la primera mayoría se lleva todos los asientos que le corresponden al Estado en dicho Colegio. En cambio, el criterio proporcional sólo puede ser aplicado en distritos plurinominales. No hay manera de dar acceso a las minorías en distritos en los que se elige a un solo congresista.

Así definidos los elementos de los sistemas de representación, ¿qué sistemas tienen Chile y Perú? ¿Qué tipo de distritos electorales y qué criterio de asignación de asientos utilizan? En realidad, si se observa que ambos países eligen a sus congresistas en distritos plurinominales, podríamos decir que ambos tienen sistemas proporcionales. Sin embargo, hay que añadir que Chile tiene uno basado en distritos pequeños y el Perú otro basado en distritos grandes. Por esta razón, el sistema peruano es más proporcional que el chileno, el cual se diría que es apenas —si acaso— proporcional.

Algunos comentaristas lo han calificado de «minoritario empíri-

co», puesto que lo acusan de hacer que el acceso al Congreso derive más de una regla que de la propia votación. Esta acusación, sin embargo, es injusta. Lo cierto es que la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de 1988, establece que tanto los diputados como los senadores son elegidos en distritos *binominales*, pero que se lleva los dos asientos el partido que obtiene la mayor votación, siempre y cuando ésta doble la votación del partido que quedó segundo. Si no lo hace, tanto el primero como el segundo partido se llevan una curul cada uno.

Esta regla no es necesariamente arbitraria. Ella tiene como propósito buscar el equilibrio de dos partidos en el Congreso. El mismo fin, aunque utilizando otros medios, lo persigue también, por ejemplo, el sistema del voto doble que se utiliza en Alemania. En todo caso, el efecto reductor en el número de partidos no deriva tanto de ella como de la magnitud binominal de los distritos electorales chilenos.

Aunque han existido distintos proyectos de reforma, este sistema viene rigiendo ya casi veinte años el proceso político chileno. Con dichas reglas, se han realizado cinco elecciones congresales: 1989, 1993, 1997, 2001 y 2005. En ellas se ha renovado totalmente la Cámara de Diputados, cuyo mandato es de cuatro años, y la mitad del Senado, cuyo mandato es de ocho, pero renovándose por mitades cada dos elecciones.

Antes del gobierno del general Augusto Pinochet, Chile elegía a sus congresistas utilizando las provincias como distritos electorales. El número total de distritos era de veinticinco. El tamaño promedio de estos distritos fue de seis congresistas. En el periodo estudiado, se realizaron tres elecciones con estas reglas —1965, 1969 y 1973— en las que se renovó totalmente la Cámara de Diputados y la mitad del Senado, puesto que los mandatos duraban igual que los actuales.

El Perú, por su parte, tiene un sistema de representación similar al que tenía Chile antes de Pinochet. Actualmente, la Ley 26.859 Orgánica de Elecciones —según una modificación introducida poco después de la caída del gobierno de Alberto Fujimori²— establece que los congresistas se eligen «en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao» (artículo 21). La magnitud de estos distritos varía según la población de cada departamento. El promedio es de cinco congresistas. Sin embargo, se tiene un distrito sumamente grande —el que corresponde a Lima— en el que se elige a treinta y cinco congresistas. En estos

2. En diciembre de 2000, por la ley 27.387.

distritos, los asientos son asignados utilizándose el método de cifra repartidora, que genera una ligera inclinación a favor del partido que obtiene la primera votación en cada distrito.

Con estas reglas, se han realizado las dos últimas elecciones —2001 y 2006— en las que se ha renovado totalmente el Congreso peruano, puesto que el mandato de éste es de cinco años. Para la conformación de este último, sin embargo, se ha introducido una regla complementaria: la valla electoral, por la cual sólo recibieron asientos en el Congreso los partidos que superaron el 4% de los votos válidos en el agregado nacional. Para la elección del 2011 y siguientes, la valla electoral se elevará a 5% del agregado nacional o seis congresistas en más de un distrito electoral.³

En el Perú, la representación de las minorías empezó en 1931, con el sistema de lista incompleta. Posteriormente, en 1963, empezó a utilizarse el sistema proporcional propiamente dicho. Sin embargo, lo que ha variado es el tipo de distrito electoral utilizado. Siempre han sido distritos plurinominales grandes, pero a veces se ha tratado de distritos departamentales y a veces de distrito nacional único. Durante la mayor parte del gobierno de Fujimori, entre 1992 y 2000, el Congreso se eligió en distrito nacional único. Entre 1992 y 1995, el Congreso tuvo atribuciones constitucionales y 80 miembros. Entre 1995 y diciembre de 2000, el Congreso fue ordinario y tuvo 120 miembros, como los tiene en la actualidad. Así se realizaron dos elecciones congresales: 1995 y 2000. El Congreso elegido en esta última fecha se autodisolvió después de la caída de Fujimori.

Durante los doce años de vigencia de la anterior Constitución de 1979, la Cámara de Diputados, integrada por 180 miembros, se elegía también por departamentos; el Senado, integrado por 60 miembros, se elegía por distrito nacional único. Con estas reglas, se realizaron tres elecciones congresales: 1980, 1985 y 1990. El Congreso elegido en este último año fue disuelto por Fujimori en el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El distrito nacional único, en todo caso, no fue creación de Fujimori. Empezó a utilizarse para la Asamblea Constituyente de 1978-1979, integrada por 100 miembros. Antes del gobierno militar de 1968-1980, el Perú elegía tanto a sus diputados como a sus senadores por departamentos. En el Congreso 1963-1968, el departamento de Lima eligió a veintisiete diputados.

3. Ley 28.617, publicada el 28 de octubre de 2005, que reforma los artículos 20 y 87 de la Ley Orgánica de Elecciones.

En resumen, Chile y el Perú utilizan sistemas de representación muy diferentes, puesto que el primero utiliza distritos pequeños mientras que el segundo, distritos grandes.

¿Qué consecuencias han tenido estas reglas en el régimen político y en el proceso de desarrollo de cada uno de estos países? Empecemos por lo segundo, por sus consecuencias económicas. En 1965, Chile y Perú tenían un nivel de desarrollo parecido. El PIB *per cápita* chileno, en dólares constante del año 2000, era de US\$ 1.966, mientras que el peruano era de US\$ 1.920 (World Bank, 2006). Entre ellos había una diferencia de apenas 2%. Cuarenta años más tarde, las cosas han cambiado mucho. El 2004, el PIB *per cápita* chileno llegó, en los mismos dólares constantes del año 2000, a los US\$ 5.462, mientras que el peruano sólo llega a US\$ 2.206. La ventaja de Chile sobre el Perú ha pasado a ser de 248%.

¿Cómo se ha abierto semejante brecha entre estos vecinos? Evidentemente, esta situación no se explica sólo por diferencias en las políticas económicas de uno y otro país. Entre 1990 y 1993, el gobierno de Fujimori realizó una estabilización macroeconómica equiparable a la que realizó el gobierno de Pinochet entre 1973 y 1976. En uno y otro país se detuvieron los procesos inflacionarios preexistentes, reconstruyéndose el sistema de precios en base a una moneda sana. Posteriormente, entre 1994 y 1997, el gobierno de Fujimori emprendió una reforma estructural de la economía peruana a través de la privatización de empresas estatales y la liberalización de los mercados. Estas reformas, ciertamente, siguieron el referente de las realizadas por el gobierno de Pinochet.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló que, a mediados de los años ochenta, Chile aventajaba claramente al Perú en materia de reformas estructurales. Sin embargo, a partir de la llegada al poder de Fujimori en 1990, el Perú emprendió un sostenido esfuerzo que, para 1994, ya lo colocaba por encima de Chile en reformas estructurales. Así lo presenta la figura 1.

Ahora bien, el despegue económico chileno no ocurrió en los años de Pinochet sino luego, al retornar a la democracia en 1989. En el Perú está ocurriendo algo similar: el despegue no se dio con Fujimori sino que se está dando después. En uno y otro caso, el crecimiento se ha dado cuando los agentes económicos han comprobado que las reformas estructurales no dependían únicamente de un hombre fuerte, sino que tenían una base política amplia.

Actualmente, el Perú está avanzando de una manera importante. De hecho, en términos de crecimiento, Toledo es el Presidente pe-

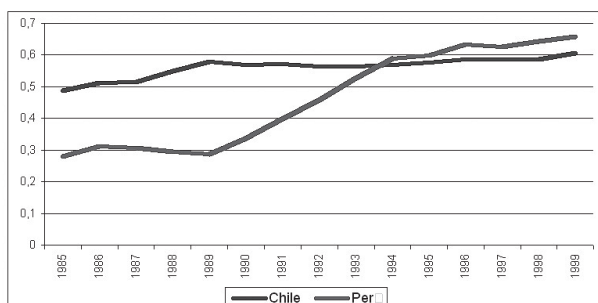


Figura 1. Índice de reformas estructurales: Chile y Perú, 1985-2000 (FUENTE: LORA, 2001)

ruano más exitoso desde el general Manuel A. Odría (1948-1956), al haber conseguido que el país crezca 5% anual promedio.⁴ Sin embargo, siendo esto un éxito, debe observarse que no llega a los niveles que tuvo Chile en su primer lustro de salida de su régimen autoritario. Entre 1989 y 1994, Chile tuvo una tasa de crecimiento de casi 8% anual promedio (World Bank, 2006). Desde 2001, la brecha en los niveles de desarrollo entre Chile y el Perú no se ha continuado ensanchando, tampoco está disminuyendo. Se mantiene en niveles de alrededor de 250%.

La explicación de que ello ocurra es atribuible, creo, a las reglas de juego político chilenas. Debe observarse el momento en el que se abre la brecha en los niveles de desarrollo de estos dos países. Como sugiere la figura 2, durante los cuarenta años estudiados existen dos momentos muy diferentes: uno primero que va de 1965 a 1988 y otro segundo que va de 1989 a 2004. En los veinticuatro primeros años, los niveles de desarrollo de estos países eran similares. Generalmente, Chile aventajaba ligeramente al Perú. Sin embargo, de 1974 a 1977 el Perú tuvo un PIB *per cápita* un tanto superior al de Chile. En 1978, Chile volvió a colocarse un poco por encima del Perú.

A partir de 1989, empieza una situación diferente, en la que se abre entre ellos una brecha que va ampliándose hasta el 2001. Como dijimos, a partir de entonces, la brecha no continúa profundizándose, pero se mantiene en nivel cercano al 250%. Son dieciséis años en los que se tiene esta considerable diferencia entre Chile y el Perú.

¿Qué ha marcado, entonces, esta diferencia? Estos dos momentos no están definidos tanto por las diferentes políticas económicas; tampoco por la existencia de regímenes autoritarios versus democracia. En el periodo estudiado, Chile tuvo un largo paréntesis autoritario

4. De julio 2001 a julio 2006.

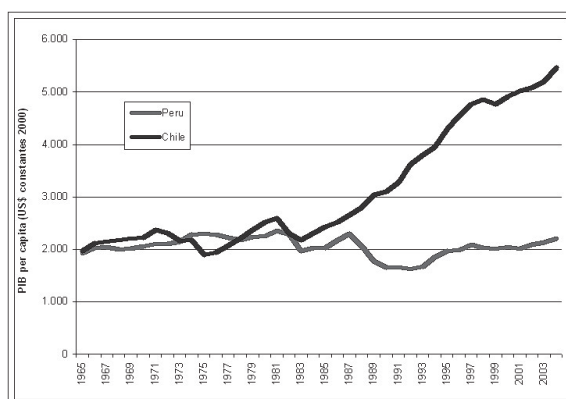


Figura 2. Nivel de desarrollo: PBI per cápita, Chile y Perú, 1965-2004 (Fuente: World Bank, 2006)

de dieciséis años —de 1973 a 1989—; en cambio, el Perú tuvo dos: uno largo, de doce años —de 1968 a 1980—, y uno corto, de un año: 1992. No hay relación entre estos periodos y las dos etapas marcadas en la figura 2. En realidad, estas dos etapas se vinculan al cambio en las reglas de juego político que implicó el establecimiento del sistema binominal.

Por supuesto, no hay reglas de juego político perfectas, con efectos políticos únicamente positivos. Todas las reglas tienen pros y contras. Sin embargo, algunas reglas tienen un resultado neto más positivo que negativo.

En Chile, en el lado negativo, resulta evidente que el sistema binominal ha reducido los niveles de competencia política a nivel de partidos. Por obra suya, Chile cuenta ahora con un sistema bipartidista y acaso incluso de partido dominante, al estilo del Este Asiático, si se cuenta como políticamente significativa sólo a la agrupación gobernante. Desde 1989, Chile es gobernado por la Concertación Democrática. Sin embargo, si se cuenta también a las agrupaciones con presencia importante en el Congreso, podría decirse que en Chile se está esbozando un bipartidismo. La Alianza por Chile ha jugado un rol importante en la política chilena a través de todos estos años.

En el lado positivo, no obstante, el sistema binominal chileno ha generado estabilidad política y reducido la incertidumbre que espanta al ahorro y a la inversión. Allí está la explicación del despegue más vigoroso de Chile versus el que está teniendo el Perú. Chile ha logrado combinar libertades económicas y estabilidad política. Hoy por hoy, por ejemplo, los chilenos tienen la certeza no sólo de que el 2010 se realizarán elecciones para renovar los poderes del Estado

elegidos, sino que además los triunfadores en dichos comicios serán los candidatos que provengan de la Concertación o de la Alianza. A la luz de lo ocurrido desde 1989, resulta posible pero no probable que candidatos de otras agrupaciones obtengan una victoria.

Los efectos políticos del sistema binominal no se agotan allí. Aún más importante es el hecho de que ha fortalecido la *accountability* o sistema de rendición de cuentas, y que ha descentralizado a los partidos políticos chilenos. Al hacer que los congresistas respondan a *constituencies* o bases electorales precisamente definidas, y geográfica y demográficamente más pequeñas, el binominalismo ha abaratado los costos de rendición de cuentas.

Adicionalmente, al haber dotado al Congreso de bases eminentemente locales, ha favorecido la descentralización no del Estado pero sí de los partidos, lo que seguramente es más importante. La elección en distritos pequeños, en efecto, hace que se tengan, necesariamente, partidos más horizontales y, en ese sentido, más democráticos, puesto que las cúpulas no pueden imponer candidatos inadecuados, a riesgo de perder las elecciones.

Por cierto, esta situación se refleja en las encuestas de opinión pública, que muestran que en Chile existe un respaldo ciudadano a la democracia considerablemente mayor al que se tiene en el Perú. En el estudio *La política importa* del BID, con cifras al 2001, 44% de los chilenos decía confiar en las instituciones democráticas, mientras sólo 25% de los peruanos decía lo mismo (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003: 41 y 149). Asimismo, mientras el 75% de los chilenos consideraba limpias las elecciones, sólo el 37% de los peruanos decía lo mismo.

Por el lado del Perú, el sistema de representación proporcional ha generado mayor competencia política. El número promedio de partidos que llegan al Congreso en el Perú, desde 1980, es de diez. Sin embargo, esta fragmentación ha aumentado el riesgo político. Adicionalmente, el sistema proporcional peruano ha otorgado una relativa autonomía política a los congresistas, al no atarlos a bases electorales precisas. Sin embargo, ello tiene el inconveniente de elevar los costos de rendición de cuentas de los congresistas hacia sus electores. Como consecuencia de ello, la tasa de reelección es muy baja. En promedio, desde 1980, ésta es 23%. En la última elección, fue 16%. ¡El 84% de los congresistas actuales no estuvieron presentes en el Congreso anterior!

Las encuestas reflejan también una profunda insatisfacción con la democracia en el Perú. En una encuesta reciente de la Universidad

de Lima, apenas 16% de los limeños se declaran «satisfechos» con la democracia (Universidad de Lima, 2007). El Perú no termina de superar la crisis de legitimidad del Estado, tal como lo reveló la importante votación obtenida por Ollanta Humala —un candidato antisistema, si los hay— en las últimas elecciones presidenciales. En la primera vuelta, Humala quedó primero, con el 30% de los votos válidos.

En realidad, como consecuencia de su sistema proporcional, el Perú está atrapado en un círculo vicioso de excesiva democracia y subsiguiente autoritarismo. Implantado en 1963, el sistema proporcional produjo la fragmentación del Congreso 1963-1968. Durante esos años, el Perú llegó a tener 178 ministros (Shugart y Carey, 1992: 113). Ello provocó el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968. No obstante, al salir del régimen militar, no se sustituyó sino que se profundizó la proporcionalidad del sistema de representación. Por tanto, en los años ochenta, frente al embate del terrorismo —provocado por la ideología marxista propugnada por el régimen militar— el Estado peruano apostó al populismo más desbocado, que terminó en la hiperinflación de 1988-1990. Esta situación produjo el advenimiento del gobierno de Fujimori, quien astutamente llevó a su extremo el carácter proporcional del sistema de representación, al hacer que se tuviera un Congreso unicameral elegido en distrito nacional único. Esa es la fórmula que menos distorsiona la voluntad colectiva de una nación, que tanto preocupa a los hijos de Rousseau (Riker, 1982), pero también la que termina siendo la mejor aliada de una dictadura abierta o encubierta.

Como ya se dijo, el año 2000 el carácter proporcional del sistema peruano ha sido atenuado al volverse a los distritos departamentales. No obstante, durante el gobierno de Toledo, el Congreso estuvo integrado por once partidos. Toledo consiguió llevar la fiesta en relativa paz a través de una alianza postelectoral con otros tres partidos. Además, el Congreso tuvo una Mesa Directiva integrada por un presidente y cinco vicepresidentes. Ello sirvió para que Toledo terminara su mandato, pero no generó confianza en los agentes económicos, a quienes les resultaba imposible prever cuáles, de las más de 13.000 propuestas legislativas presentadas, serían aprobadas.

En las elecciones de 2006, Ollanta Humala encarnó el rechazo al gobierno débil de Alejandro Toledo y al caótico Congreso. El problema es que no significó la búsqueda de un gobierno fuerte pero bien enfocado. Humala quería distinguirse de Toledo tanto en lo político como en lo económico, es decir, pretendía implantar un gobierno

intervencionista y estatista, al estilo de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia.

Humala —al igual que Velasco en 1968 y Fujimori en 1990— es un hijo de la representación proporcional. Por eso, aunque la situación política actual ha mejorado, gracias a que la valla electoral ha conseguido que lleguen al Congreso sólo siete partidos, no termina de despejarse del todo. El APRA sólo cuenta con 30% de los asientos del Congreso. El oficio adquirido por la experiencia política de décadas les está ayudando a gobernar: no es lo mismo tener un partido institucionalizado que uno improvisado.

Sin embargo, ello podría no ser suficiente en el mediano plazo. De hecho, ya se tuvo una crisis política importante a principios de junio de 2007, cuando el Congreso no logró renovar el mandato de tres miembros del Tribunal Constitucional.

Chile se está distinguiendo no sólo del Perú, sino también del resto de países de la región gracias a haber logrado combinar libertades económicas y estabilidad política. Esa pareciera ser la fórmula ganadora en cualquier lugar del mundo, sea Norteamérica, Europa o el Asia. Si Chile sigue en este camino, continuará brindando ejemplo, inspiración y motivación a los peruanos y demás latinoamericanos.

REFERENCIAS

- Constitución Política de la República de Chile.*
Constitución Política del Perú.
Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
Ley 26.859 Orgánica de Elecciones del Perú.
 LORA, Daniel. (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington: BID.
 PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO, Fernando CARRILLO y Andrés ALLAMAND. (2003). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
 RIKER, William H. (1982). *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospects Heights, Illinois: Waveland.
 SARDÓN, José Luis. (1999). *La Constitución incompleta: reforma institucional para la estabilidad democrática*. Lima: Apoyo.
 SARTORI, Giovanni. (1996). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

- SHUGART, Matthew Soberg y John M. CAREY. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- WORLD BANK. (2006). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.



REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



PATRICIO ZAPATA LARRAÍN
PROYECTAMÉRICA

Chile se apresta a cumplir 200 años de vida independiente. Los partidos políticos chilenos, por su parte, ya han cumplido 150 años.

En efecto, y de acuerdo a la historiografía más autorizada, fue a mediados de 1856 que aparecen en acción, por vez primera, colectividades políticas dotadas de liderazgos públicos, incipiente organización territorial y un ideario programático claramente diferenciado. Fue, como se sabe, la historiada «cuestión del Sacristán» la que vino a trizar la armonía dentro de la aristocracia pelucona que habían venido apoyando a los Presidentes del régimen portaliano. Del incidente emergerían dos grupos muy distintos: los conservadores católicos y los montt-varistas. Algunos meses después, los opositores de talante progresista, herederos del pipiolaje, se organizarían como partido liberal. Pocos años después, los liberales más doctrinarios, casi todos de Atacama y Coquimbo, organizarían las primeras asambleas del Partido Radical. Así, en cuestión de pocos años, los viejos bandos de amigos y clientes serían reemplazados por partidos de miembros y adherentes.

Han transcurrido, entonces, 150 años desde la irrupción de los partidos políticos. Estas entidades han cumplido un papel central en la historia de Chile. Razón más que suficiente para reflexionar sobre el tema en sentido prospectivo y para agradecer y felicitar, por supuesto, a los organizadores de este evento.

Este artículo comienza proponiendo algunas definiciones conceptuales. Luego, se sugiere una reflexión sobre nuestros problemas de representatividad política y la responsabilidad que a todos nos cabe al respecto.

LA REPRESENTATIVIDAD

La palabra representación tiene al menos dos significados políticos importantes. Por una parte, se refiere a un conjunto de mecanismos a través del cual un grupo de individuos sirve de vehículo (*de medio*) para los efectos de hacer presente la voluntad de un grupo mayor de personas, de manera tal que las decisiones de los primeros han de ser consideradas, para todos los efectos, como determinaciones de los segundos.

Desde este primer punto de vista, que llamaremos *representatividad con presencia*, habrá mayor representatividad cuando los mecanismos existentes permitan, a la vez, la expresión de la mayor cantidad de personas (criterio cuantitativo), y que los intereses y deseos diversos manifestados públicamente por tales personas sean recogidos de manera fiel, plural, inmediata y eficaz (criterio cualitativo).

Representación, sin embargo, puede significar también otra cosa distinta. Trátase, en este segundo significado, de la capacidad de una élite de visualizar, comprender, asumir y proyectar, eficazmente, cuáles podrían ser los intereses y deseos del resto de la población. En esta acepción, los objetos de «representación» no necesitan desplegar ninguna actividad. Les basta con ser lo que son y como son. Ya vendrán a su casa los encuestadores a captar, científicamente —con escaso margen de error— cuáles son sus verdaderos intereses y deseos. Luego, y tras el procesamiento de los expertos en opinión pública, la élite adoptará y retransmitirá tales intereses y deseos.¹

Desde esta segunda perspectiva, que denominaremos *representatividad por evocación*, la mayor o menor representatividad de una élite dependerá tanto de su capacidad para leer certeramente los estudios u encuestas, como de su flexibilidad para responder a los cambios de la sociedad y los vaivenes de la opinión.

La representatividad del sistema, en el primer sentido indicado, resulta ser, al menos desde la óptica de la democracia, el elemento esencial en que se basa su legitimidad. En efecto, en una sociedad en que la mayoría de los sujetos se abstiene de los actos básicos de la participación política y/o en que no se contemplan procedimientos que le permitan, a quienes lo deseen, influir decisivamente sobre el

1. Lo señalado no debe interpretarse como una crítica a los instrumentos demoscópicos *per se*. Nada se puede objetar desde la democracia a las encuestas bien hechas. Por el contrario, pueden ser de gran ayuda a la hora de tomar decisiones.

proceso político, las élites que detentan posiciones de poder no pueden pretender ninguna validación democrática para sus actuaciones; descansando su dirección, por lo tanto, sobre las únicas otras bases posibles: la tradición, los buenos resultados económico-sociales o la violencia. Las cuales son, conviene no olvidarlo, bases de apoyo febles de cara a la modernidad, inestables frente a los ciclos e injustas ante el humanismo.

En el segundo sentido, y siempre en el contexto de la democracia, la mayor o menor capacidad de partidos políticos, y de las instituciones en general, de abarcar simbólicamente las distintas identidades e intereses resulta decisiva a efectos de obtener, cada cuatro o cinco años, la ratificación de aquella parte del electorado que sigue sufragando. No quisiera que se entendiera que estoy minimizando la importancia práctica de la *representatividad por evocación*. Un uso inteligente de los símbolos y los discursos puede constituir para una élite, o para un sistema, un sucedáneo para la falta o insuficiencia de *representatividad con presencia*.

Dos ejemplos servirán para ilustrar las potencialidades de la *representatividad por evocación* como sucedáneo de la *representatividad con presencia*.

- a. Los partidos políticos que tienen pocas militantes o dirigentes mujeres pueden intentar, y los han hecho históricamente, obviar tal déficit de *representación con presencia*, multiplicando las señales que intenten representar por evocación (creando departamentos femeninos, vicepresidencia de la mujer o insistiendo en los llamados «temas de género»);²
- b. Un sistema político que no moviliza activamente ni considera en posiciones de poder a los miembros de la etnia mapuche, puede intentar suplir o subsanar dicha falencia representativa creando una institucionalidad ad hoc o incluyendo en la Constitución un reconocimiento expreso a la identidad de los pueblos originarios.

2. Dejemos establecido, en todo caso, que medidas de discriminación positiva o de cuotas, que tienen por objeto bonificar la representación de personas de un género, etnia o grupo históricamente infrarrepresentado en razón de factores sociales endémicos, no constituyen una forma de *representación por evocación* sino que, al consistir, precisamente, en aumentar la participación de individuos del grupo postergado, son medidas de reforzamiento de la *representación con presencia*.

En principio, medidas como las examinadas en los dos ejemplos anteriores no son necesariamente contradictorias con la *representación con presencia*. Incluso, pueden ser vistas como complementos que buscan, precisamente, reforzar una *representación con presencia* débil. El problema surge cuando se emplean como sus sustitutos.

¿Y cuál es el problema de descansar más bien en la *representación por evocación* y no en la *representación con presencia*? ¿Acaso no da lo mismo quiénes o cuántos participan en la confección del menú de las políticas públicas si al final el sistema se encarga de proveer contenidos para todos los paladares? Si sabemos lo que quieren, ¿para qué esperar que lo pidan?

Nuestra respuesta a la pregunta, siempre desde la perspectiva de la democracia, afirma categóricamente la necesidad insustituible de la *representación con presencia*. Tres serían las razones o argumentos para afirmar esta tesis.

LA DIFERENCIA ENTRE «SACRAMENTALIDAD» Y «RITUALIDAD»

La democracia es un régimen político que le garantiza a todos los adultos, sin excepción, un derecho igual a participar en las decisiones políticas fundamentales de la comunidad. La forma más pura, por supuesto, es la democracia directa, aquella en la que, sin intermediarios, las decisiones las adopta el conjunto de la comunidad. La democracia representativa, con sus variantes semidirectas o semi-representativas, se hace cargo, como se sabe, de algunas externalidades negativas y dificultades prácticas de la democracia directa. En este tipo de democracia, sin embargo, el pueblo —intermediado y todo— sigue siendo el sujeto de la acción política.

Aún cuando hay matices al respecto, las Constituciones democráticas modernas consideran, y declaran, que el representante lo es, no sólo de quienes votaron por ella o él, ni de quien le patrocinó la candidatura (el partido político), sino que más bien de parte o toda la comunidad, pueblo o nación a la cual pertenece. Con todo lo contraintuitiva que puede resultar esta descripción, ella viene a ser clave conceptualmente. Si el representante está amarrado absolutamente al grupo de individuos de carne y hueso (y billetera) que respaldó su postulación, no existe margen para ningún tipo de deliberación cívica significativa posterior a la elección.

Lo anterior no obsta, sin embargo, que la institucionalidad democrática pueda, y deba, contemplar mecanismos que le permitan a las

colectividades políticas ejercer algún tipo de disciplinamiento sobre quienes han sido elegidos bajo sus banderas. En esta materia, por supuesto, el parlamentarismo tiende a ser inmensamente más exitoso que el presidencialismo.

Como fuere, las democracias representativas suponen que en el acto del sufragio opera un verdadero «milagro» en virtud del cual el individuo que ha sido propuesto por una burocracia numéricamente muy escasa, y votado, quizás, por un porcentaje muy bajo del universo total de adultos potencialmente habilitados para sufragar, deviene, sin embargo, en representante de la nación con todas las prerrogativas y responsabilidades que ello irroga.

Es la creencia en dicho milagro lo que distingue a los verdaderos creyentes en la democracia de aquéllos que sólo la aceptan por razones oportunistas.

Dicho lo anterior sobre el milagro de la democracia representativa, permítaseme ahora otra analogía más de orden teológico para explicar la singularidad de la *representación con presencia* frente a la *representación por evocación*.

En la fe católica, el sacramento se define como un signo eficaz a través del cual se hace presente la Gracia. Es un signo eficaz por cuanto tiene la virtud real, no figurada ni alegórica, de hacer presente a Dios. No es una evocación ni un recuerdo.

Existen quienes, sin tener fe, pueden perfectamente apreciar estéticamente o culturalmente los ritos visibles bajo los cuales se celebran los sacramentos. Y, así, sin tener que aceptar la presencia de Dios, valorarán positivamente las consecuencias sociales de ritos tan significativos como aquellos que rodean, por ejemplo, el matrimonio.

La *representación con presencia* supone, al igual que el sacramento, entender que lo propio y singular de la representación es la real presencia de aquél en cuyo nombre se actúa, sea éste el pueblo o Dios. La *representación por evocación*, en cambio, se conforma con la utilidad simbólica que pueden seguir teniendo ciertos ritos externos de la democracia, como las elecciones, pero no cree posible o necesario que el pueblo real se haga presente. Lo que sí propugna la *representación por evocación*, sin embargo, y por razones de eficacia y eficiencia más que de principios, es seguir actuando sobre la base de lo que se supone que el pueblo (o Dios) querrían.

Ahora bien, ¿a que nos lleva la analogía? Si fuera cierto que la *representación por evocación* conserva los ritos y ceremonias de la democracia representativa sólo por razones educativas o históricas,

no puede dejar de advertirse que dicho vaciamiento de contenido tendrá efectos sobre la conducta del pueblo.

Es probable que, más por nostalgia que otra cosa, los mayores de cuarenta años sigamos ejecutando actos de culto democrático cada cuatro años. Muy distinta será, y está siendo, la situación de la población joven. Sin ningún nexo emocional con los parámetros del sufragio, los jóvenes lógicamente rehuirán participar en una actividad que para ellos no será sino una rutina formalista carente de significado existencial.

LA ESPECIFICIDAD SINGULAR DE LA PARTICIPACIÓN

La ventaja de la *representatividad con presencia* no es sólo que captura mejor la esencia de la representación democrática: un reconocimiento del igual derecho de todos a poder participar; sino que, además, tiene la virtud de asegurar que se canalicen efectivamente los deseos e intereses de toda la comunidad.

Si la *representatividad con presencia* ya presenta problemas, relativamente inevitables, a efectos de asegurar el control del principal sobre el agente (por ejemplo, asimetrías de información, etcétera); tales dificultades de control se disparan cuando el único modo de regular al representante está dado por el resultado electoral que se produce cada cuatro años.

Por otra parte, hay que considerar que la *representatividad por evocación*, naturalmente, tenderá a sobreestimar los intereses y deseos de los grupos mayoritarios o más influyentes. Es altamente probable que, a menos que el Estado imponga ciertas medidas especiales de apoyo, las minorías más vulnerables no figuren de manera muy destacada en la agenda de los partidos políticos.

Históricamente, es cierto que han existido partidos políticos o coaliciones que se han constituido en grandes paraguas o carpas (*Big Tent* o *Catch all party*) que han pretendido representar la suma de todas las minorías. No obstante, la política moderna parece estar orientándose hacia partidos que buscan identificarse con el hombre medio. Bajo ese predicamento, los grupos marginales no pueden esperar demasiado de la *representatividad por evocación*. A lo más recibirán esporádicas referencias simbólicas. Si quieren algo más concreto, deberán organizarse y participar. Eso significa que para ellos la *representatividad con presencia* es insustituible.

LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTATIVIDAD CON PRESENCIA Y REPRESENTATIVIDAD POR EVOCACIÓN

Una tercera razón para no descuidar los mecanismos que promueven la *representatividad con presencia* tiene que ver con los efectos que puede tener un déficit muy marcado en dicho rubro sobre la disposición efectiva de los partidos políticos a seguir intentando siquiera la *representación por evocación*. En efecto, y en la misma medida en que un sector de la sociedad se ve excluido de la *representatividad con presencia* (por ejemplo, los jóvenes chilenos menores de 30 años), el sistema de partidos tiene menos incentivos para suplir dicha ausencia por la vía de apelaciones simbólicas a los jóvenes. De esta manera, si sólo votan los viejos, las campañas y las agendas terminarán girando en torno a los temas de la tercera edad, como de hecho ya está ocurriendo (pensiones desde el punto de vista del recipiente y no del trabajador, delincuencia desde la óptica de la víctima, drogadicción desde la perspectiva de la madre del adicto, etcétera).

Este inevitable ajuste de la representación evocativa o simbólica hacia nichos o mercados electoralmente más rendidores tiene, a su vez, el efecto perverso de reforzar la alienación de los grupos infrarrepresentados presencialmente. Este círculo vicioso sólo se corta si la sociedad corrige a tiempo las falencias de la *representatividad con presencia*. La remedialidad de la *representatividad por evocación*, útil para objetivos táctico-electorales o para coyunturas de transición, no sirve en el largo plazo y nunca podrá ser sustituto definitivo de la participación.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS

Las páginas anteriores plantean una doble acepción de la representatividad, por presencia y por evocación.

Es evidente que la temática que nos ha convocado en este seminario es aquella que se refiere a lo que hemos denominado *representatividad con presencia*. Esto no significa, por supuesto, que no interese la *representatividad por evocación* (de hecho algunos de nosotros hemos dedicado importantes esfuerzos a tratar de interpretar a la opinión pública, y, sobre esa base, hemos prestado asesoría a personas e instituciones que —para ser eficaces— deben ser capaces de incorporar simbólicamente a distintos grupos e intereses).

El punto es que a los expertos comunicacionales, y a los sociólogos, no se nos escapa que tales esfuerzos, aquellos a los que debe

dedicar su talento, por ejemplo, un vocero de gobierno, un candidato presidencial, o el relacionador de una empresa de servicio público, no son una solución de fondo al problema político de la representación democrática.

Necesariamente debe aplaudirse el trabajo en que se encuentran empeñados algunos partidos políticos chilenos, en el sentido de afinar su sintonía con distintos sectores de la sociedad. Ahora bien, los partidos políticos tienen fuertes y evidentes incentivos para ampliar sus imágenes corporativas. No puede extrañar, por lo mismo, que el Partido Republicano norteamericano se preocupe de incluir en todas sus representaciones un individuo afroamericano (aunque el 95% de dicho grupo sufrague por los demócratas). No puede sorprender que los partidos de izquierda más modernos releven a los empresarios y emprendedores que les son afines.

La pregunta importante, sin embargo, es aquélla que indaga si existen incentivos para que los partidos políticos exploren, en serio, reformas que mejoren la *representatividad con presencia*.

En el caso del Chile actual, tal fortalecimiento de la *representatividad con presencia* supondría, entre otras cosas, realizar las siguientes reformas:

- Modificar el sistema electoral binominal, de manera que la asignación de escaños parlamentarios considere a todas las fuerzas políticas relevantes (por ejemplo, más del 5% de los sufragios) y, al mismo tiempo, premie efectivamente a la fuerza política más votada.
- Alterar el trazado de los distritos electorales con arreglo a los cuales se eligen los diputados. El actual diseño contempla groseras vulneraciones al principio de igualdad de voto.
- Avanzar hacia la constitución de gobiernos regionales de generación democrática.
- Establecer algún sistema de apoyo financiero permanente a la actividad no electoral de los partidos políticos.
- Introducir mecanismos de discriminación positiva, razonables, temporales y, quizás, de incremento gradual, que induzcan a los partidos políticos a confeccionar listas de candidatos que consideren equilibradamente a hombres y mujeres.

¿Será posible que los partidos políticos chilenos se animen, en serio, a emprender las transformaciones indicadas?

Una primer respuesta, de carácter más bien cínica, consiste en afirmar que los partidos políticos relativamente exitosos bajo el actual estado de cosas (aquellos que están en condiciones de instalar a sus miembros importantes en escaños parlamentarios y/o ministeriales) no tienen ningún incentivo para alterar los órdenes de magnitud o las intensidades de la participación política. ¿Por qué habrían de querer modificar de manera importante una demanda reducida, conocida y estable? ¿Cuándo se ha visto que, no existiendo presiones «desde afuera» o «desde abajo», los ganadores estén interesados en introducir mayor incertidumbre sobre los resultados?

La segunda respuesta posible, aquella que afirma la existencia de tales incentivos para la reforma, y por lo tanto cree que ellos son posibles, tiene que apostar necesariamente a dos factores complementarios.

Por una parte, se requerirá de una clase dirigente que sea capaz de mirar un poco más allá del corto plazo. En este sentido, las reflexiones que hacemos en un seminario como éste no debieran ser pensadas sólo como ejercicio académico. Me parece fundamental que ellas lleguen también a los actores políticos claves o a sus núcleos de asesores. Por mi experiencia personal, creo que no debemos dejar de hacer todas las apelaciones posibles a una clase política que, problemas más problemas menos, es en lo fundamental patriótica y sensata.

En segundo lugar, y finalmente, no podemos esperar que estos cambios (pienso, concretamente en las reformas al sistema electoral o en la introducción de cuotas de género en las candidaturas) se produzcan automáticamente, por simple iniciativa de los parlamentarios elegidos bajo el método actual. La sociedad civil, aquello que queda de ella, tiene que seguir insistiendo en todos los espacios disponibles.

Lo que se necesita, pienso, es sacar algunas de estas reflexiones al terreno de las universidades, las iglesias, los sindicatos, los empresarios y los colegios profesionales.

Al concluir estas breves palabras, quisiera manifestar mi satisfacción por este seminario. Este se enmarca, precisamente, en la tarea ciudadana que acabo de describir. Los centro de pensamiento (*think tanks*) tienen una tremenda responsabilidad de cara a fortalecer nuestra democracia. Los que en un pasado no tan lejano —instituciones como Cieplán, Flacso, CED y otras— desplegaron valiosos esfuerzos para recuperar la democracia, tienen hoy el deber de concurrir a su profundización.

APUNTES SOBRE LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD PARTIDARIA¹



ENRIQUE CORREA RÍOS
PROYECTAMÉRICA

Comienzo haciendo un breve resumen de lo que a mi entender son las ideas principales de Patricio Zapata en su artículo «Representatividad de los partidos políticos». El autor centra su análisis de la representatividad a través de la descripción de dos vertientes dicotómicas: a) la *representatividad con presencia*, el sentido generalmente atribuido al término en democracia: «un grupo de individuos —dice él— que sirven de vehículo (*de medio*) para los efectos de hacer presente la voluntad de un grupo mayor de personas»; y, b) la *representatividad por evocación*, «la capacidad de una élite de visualizar, comprender, asumir y proyectar, eficazmente cuáles podrían ser los intereses y deseos del resto de la población».

Así, la mayor o menor representatividad de una «élite dependerá tanto de su capacidad para leer certeramente los estudios y encuestas, como de su flexibilidad para responder a los cambios de la sociedad y los vaivenes de la opinión».

Zapata afirma categóricamente la necesidad insustituible de la *representatividad con presencia*, y para ello pone como ejemplo la diferencia entre sacramento y rito. Aquélla, como en el sacramento, entiende que lo propio y singular de la representación es la real presencia de aquél en cuyo nombre se actúa; por el contrario la *representatividad por evocación* se conforma con la utilidad simbólica que pueden seguir teniendo ciertos ritos externos de la democracia, como las elecciones, pero no cree posible o necesario que el pueblo real se haga presente.

1. Comentario al artículo «Representatividad de los partidos políticos» de Patricio Zapata Larraín, publicado en este mismo volumen (pp. 235-243).

Por otro lado, Zapata manifiesta la importancia de la *representatividad con presencia* porque captura mejor la esencia de la representación democrática, ya que la otra «sobreestimaré los intereses y deseos de los grupos mayoritarios o más influyentes». La *representatividad por evocación* refuerza la alienación de los grupos infrarrepresentados presencialmente. En ese sentido, es útil para objetivos tácticos electorales o para coyunturas de transición, no sirve en el largo plazo y nunca podrá ser sustituto de la otra.

Finalmente, Zapata se pregunta si existen incentivos para que los partidos políticos exploren en serio reformas que mejoren la *representatividad con presencia*. Desde una perspectiva cínica —afirma— no tendrían ninguno; pero, si son responsables, requerirán una clase dirigente que sea capaz de mirar un poco más allá del corto plazo.

He tratado de resumir hasta aquí los principales conceptos del artículo de Patricio Zapata; una vez dicho esto, quisiera hacer algunos comentarios más bien de descentramiento y exploración, que contribuyan a profundizar la discusión acerca de la representatividad de los partidos.

NUEVOS ACTORES DE LA REPRESENTATIVIDAD

Quiero detenerme en la crisis de representatividad de los partidos políticos en la que muchos de nosotros coincidimos.

En primer lugar, como ustedes saben, se ha producido un fenómeno que aún no se ha documentado suficientemente en el país y que tiene que ver con la importancia de los medios y la tecnología en las nuevas formas de representación y, por tanto, en el desplazamiento de las representaciones políticas tradicionales.

Hoy la televisión interpela más al individuo desde el punto de vista político que los propios partidos. La política está mediatizada; frente al declive de la afiliación partidaria los medios de comunicación se han transformado en la principal usina de información política para el ciudadano.

En segundo lugar, es necesario mencionar la idea de que por primera vez la población vive en el mismo entorno informativo que el Estado y el gobierno, a raíz de la centralidad de los medios en la sociedad contemporánea. «El Estado y el gobierno ya no tienen un dominio de información separado de la mayor parte de la población que gobiernan», afirma Giddens. Por tanto, ni los partidos ni el Estado tienen el monopolio de la información política, y este fe-

nómeno repercute fuertemente en las formas de representación y de legitimidad.

En tercer lugar, lejos de igualar, la anulación de las distancias, las transformaciones en el tiempo y en el espacio, el aquí y ahora de la globalización tienden a polarizar y a dividir. Emancipan a algunos de nosotros hasta de las restricciones territoriales, pero otros son subsumidos y despojados incluso de la identidad que éste les confería.

Al vivir en la incertidumbre, se produce inseguridad y desazón, se incrementa la desconfianza y se debilitan los vínculos sociales. Las señales que está dando en este sentido la sociedad chilena, su búsqueda más allá de la lógica del mercado de vínculos afectivos, de contacto y de pertenencia, parecerían reflejar su reacción ante esa incertidumbre, pero esa búsqueda claramente se encuentra por fuera de la órbita tradicional de representación y, por supuesto, de la gramática partidaria que conocíamos.

En ese sentido, para Touraine los fundamentos mismos de la política representativa se hallan socavados, entre otras cosas porque actualmente ningún grupo social parece portador de los intereses generales de la sociedad como antaño (la «nación» o la «clase»). Además, porque «el recurso a la historia se ha debilitado y ya no creemos en la sucesión de formas históricas; y porque se han disociado el Estado y la sociedad».

En resumen, la crisis de la representatividad de los partidos políticos es el resultado de un conjunto muy extenso de fenómenos como los que hemos mencionado acá. Por tanto, no sólo es atribuible a los partidos, sino más bien se debería entender como un proceso que se da a pesar y al margen de éstos.

EL CAMPO DE CONFLICTO ENTRE POLÍTICA, MEDIOS Y OPINIÓN PÚBLICA

Por otra parte, quiero hacer referencia a la afirmación que hace Zapata de que la mayor o menor representatividad de una élite dependerá tanto de su capacidad para leer certeramente los estudios y encuestas, como de su flexibilidad para responder los cambios de la sociedad y los vaivenes de la opinión.

Al respecto quisiera complejizar esta afirmación remitiéndome a la definición de *comunicación política* que hace Dominique Wolton (quien nos visitó recientemente durante el Foro de Biarritz), y al papel que le otorga a las encuestas, no como un lugar pasivo de lectura

de las élites, sino por el contrario como el espacio por excelencia de representación de la opinión pública.

Wolton afirma que «la comunicación política es el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos». Es necesario pasar —dice— de una actuación de a dos (políticos-medios) a una de a tres (políticos, medios, sondeos).

La *comunicación política*, entonces, como lugar de enfrentamiento de los discursos referentes a la política y cuyo reto es el dominio de la interpretación política. La definición de Wolton hace referencia a la idea de «interacción de discursos contradictorios que sostienen actores que no tienen ni la misma categoría ni la misma legitimidad pero que por sus posiciones respectivas en el espacio público constituyen, en realidad, la condición de funcionamiento de la democracia».

De acá se pueden sacar muchas conclusiones según se analice la interrelación entre cada uno de estos tres actores, pero me detengo sólo en una de ellas: que las acciones políticas de gran amplitud corren el riesgo de ser impopulares, de no ser comprendidas y por tanto de no ser acompañadas por los números de las encuestas. Cuanto más confiable y fiel es la representación de los estados de la opinión pública, dice Wolton, es más difícil para los políticos actuar. Por tanto, en algunas ocasiones los políticos y las élites deben proceder incluso en contra de esos números. Una afirmación polémica y desafiante que simplemente consigno para la discusión.

En resumen, no sería posible hablar de representación sólo en referencia a la política, sin entender la representación de la opinión pública a través de las encuestas; además, por supuesto, de la representación que ejercen los medios, a mitad de camino entre la política y la opinión pública.

LA DISPUTA ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Finalmente, y quizá lo más importante que quiero exponer en esta oportunidad, es referirme a una de las discusiones más vigentes en Latinoamérica actualmente: la que se plantea entre democracia representativa y democracia participativa como categorías antitéticas.

Esta discusión no se ha manifestado abiertamente en Chile (por una serie de motivos que sería largo detallar), sin embargo, está pre-

sente en muchas partes del mundo y puede ser valiosa para discutir los conceptos de *representatividad con presencia* y *representatividad por evocación* que plantea Zapata.

Se parte del supuesto de que la democracia representativa está vinculada a las élites, mientras que la democracia participativa (plebiscitaria o directa) reflejaría de mejor manera a la «sociedad civil».

Quienes se inclinan por la crítica al sistema a través de este clivaje, parten del supuesto de que las élites gobernantes, si bien han sido elegidas a través de mecanismos formales y representativos, ya no responden a las demandas de la sociedad. Aunque parezca un contrasentido, la democracia representativa ya no «representa».

Estos movimientos críticos son un producto típico de la globalización, y han logrado éxito siguiendo sus reglas fundamentales. Si bien intentan atribuirle a la democracia un carácter «participativo», proponen también respetar la esencia de este sistema de gobierno (el pluralismo y la representatividad).

Sin entender este clivaje, difícilmente podamos comprender la emergencia de movimientos políticos o liderazgos de características novedosas en nuestras sociedades, que buscan democracias «con apellido», o los vaivenes de muchas sociedades respecto a ambas.

Es lo que yo denomino entusiasmo por las oportunidades y temor al desamparo en las sociedades latinoamericanas. Si lo que predomina es el temor al desamparo por sobre el entusiasmo por las oportunidades, la gente corre detrás de los caudillos, de sus propuestas de democracia «con apellido», y entonces los sistemas políticos democráticos colapsan, o sobreviven apenas en medio de graves crisis, como ocurrió en su momento en Argentina, o como ocurre ahora en Venezuela y Bolivia.

En ese sentido, pensar que la democracia en América Latina se reduce a lo meramente procedimental o simplemente a la garantía de libertades, mientras las grandes mayorías buscan mejores condiciones de vida, movilidad e inclusión social, es un reduccionismo peligroso que pueden poner en duda hasta el propio sentido de la democracia.

Y como bien dice Norberto Bobbio es necesario «demandar a la democracia un compromiso, a la vez que con la libertad, con una mayor igualdad en las condiciones materiales de vida de la gente».

Es que, como los latinoamericanos hemos tenido la ocasión de comprobar, la elección popular de los gobiernos, el respeto a los derechos políticos y civiles (las libertades de asociación, expresión, etcétera), no bastan para sostener el orden social. Si la política se redu-

ce al núcleo o base constituida por estas instituciones, entonces sólo tiene un sentido limitado. En Latinoamérica estamos obligados a asegurar, progresivamente, los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, como método para proteger sus derechos propiamente democráticos, esto es, sus derechos políticos y civiles.

Haberlo entendido así, desde mi punto de vista, es una de las causas del éxito del Chile democrático y de los partidos que lo hicieron posible.

Pero es ingenuo sólo mirar el pasado. Hay que aprender de él y enfrentar los desafíos para el futuro, para ello necesitamos nuevos mapas y brújulas que nos permitan orientarnos y, en ese marco, la discusión sobre la representatividad y la reforma de los partidos, cobra otro sentido.

CUOTAS, SISTEMA ELECTORAL Y PRÁCTICAS PARTIDARIAS. CLAVES DE LOS AVANCES Y BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN LA REGIÓN ANDINA



ALICIA DEL ÁGUILA Y BEATRIZ LLANOS¹

IDEA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

Tras casi 25 años de vigencia de la tercera ola democratizadora en América Latina, nuestras democracias han experimentado notables avances pero aún afrontan importantes retos para mejorar su calidad en la mayoría de países. Uno de ellos es el logro de una adecuada inclusión de las mujeres en la política que permita superar los niveles de subrepresentación que ahora afrontan.

En el caso de los países que se analizarán en el presente artículo —Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador²— el otorgamiento del derecho a sufragio para las mujeres tiene, salvo en el último, menos de 60 años de vigencia.³ Desde entonces, representantes femeninas fueron elegidas, pero, hasta hace poco, en porcentajes sumamente bajos. Así, hacia 1997, en ninguno de estos países las mujeres alcanzaban el 12% de los escaños en los parlamentos nacionales.

En Colombia, las elecciones de 1994 dieron como resultado un 11,7% de mujeres elegidas en la Cámara de Diputados, pero sólo un 6,9% en la de Senadores. En el otro extremo, Ecuador, luego de casi 70 años de vigencia del derecho al voto femenino, apenas el 3,7% de su Congreso estaba compuesto por mujeres.

1. Este trabajo contó con la colaboración de Juana Nina, asistente de programa de IDEA Internacional, Programa Perú.

2. Para este ensayo, no hemos incorporado el caso de Venezuela.

3. Ecuador fue el primer país de la región en conceder ese derecho en 1929. Le siguieron Bolivia (1952), Perú (1955) y Colombia (1957).

Cuadro 1
Mujeres en Cámaras Bajas y Senados, 1997 (en porcentajes)

Países	Cámara baja	Senado
Colombia	11,7	6,9
Bolivia	6,9	3,7
Ecuador	3,7	No tiene
Perú	10,8	No tiene

Fuente: IPU

Ese año (1997), un hecho importante ayudaría a mejorar de manera considerable estos porcentajes: la aplicación de las cuotas como mecanismos de acción positiva para mejorar la participación políticas de las mujeres. De este modo, en ese mismo año, Ecuador, Bolivia y Perú aprobaron leyes referidas a cuotas para la oferta electoral.

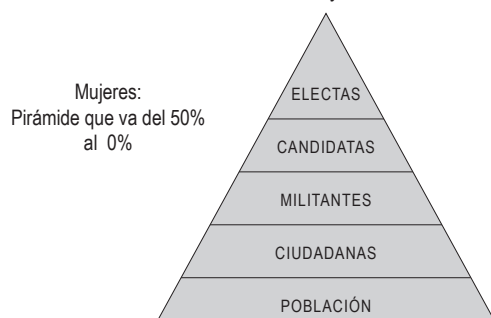
Este trabajo analiza, en primer lugar, el desempeño de las cuotas en la región andina, y algunos elementos que darían cuenta de los diferentes efectos en cada país. Por otro lado, a los 10 años de decretadas, se hacen más evidentes las barreras o restricciones a la participación de las mujeres que hay en la base del sistema político. De allí que, en segundo término, este ensayo plantea otros aspectos a considerar para entender la subrepresentación femenina. Las condiciones de desigualdad en las campañas electorales (financiamiento partidario, gasto de candidatos, franja electoral, etcétera) y las prácticas y usos partidarios constituyen elementos primordiales a tener en cuenta.

UNA «PIRÁMIDE DE DESIGUALDADES»

Las desigualdades en la esfera política están ancladas, a su vez, en otras desigualdades: el nivel educativo, las remuneraciones laborales, distribución en las responsabilidades del hogar, etcétera.

En lo político, es importante considerar que existirían circunstancias que se superponen unas a otras, generando lo que denominamos una «pirámide de desigualdades». El gráfico 1 representaría la situación política de las mujeres en los países andinos, particularmente en Bolivia y Perú. En el caso de Colombia, la no obligatoriedad del voto, la situación de clandestinidad de miles de hombres, así como el carácter voluntario de la inscripción, constituirían factores que distorsionarían la base de esta pirámide. En el caso de Ecuador, la importante migración masculina sería uno de los factores que incidiría

Gráfico 1
Pirámide de la desigualdad política entre hombres y mujeres,
Bolivia y Perú



Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Corte Nacional Electoral y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

en el incremento del porcentaje de mujeres, tanto en la población como en la población electoral.

En efecto, si tomamos en cuenta la relación entre población y población electoral (ciudadanas), en Perú y Bolivia, hay una reducción porcentual de la participación de la mujer en los totales. Según el censo del 2001, las mujeres constituían en Bolivia el 50,16% (4.150.475/8.274.325 habitantes). Sin embargo, representaban el 49,99% del electorado. Algo similar ocurre en Perú: pasan de componer el 50,06% de la población, para luego representar sólo el 49,91% del electorado. En el caso de los hombres, estos constituyen ligeramente menos del 50% de la población. Sin embargo, dentro de la población electoral, pasan a ser la (ligera) mayoría.

En el caso del Perú, diferentes estudios han identificado que el mayor porcentaje de personas indocumentadas son mujeres. Las secuelas de la guerra interna, sufrida en los años ochenta, habría empeorado la situación, particularmente en zonas rurales andinas y de la selva.

El paso de la ciudadanía a la militancia política constituye otra reducción dentro de la participación de la población femenina, tanto si consideramos como universo el padrón electoral, como el universo de militantes de cada país. En el caso de los hombres, si bien es menor el porcentaje de militantes, respecto del total de ciudadanos inscritos en los padrones electorales, cuando se considera como universo el total de los militantes de cada país, el porcentaje se incrementa. En el Perú, de acuerdo a los padrones partidarios, el porcentaje de mujeres en las militancias ascendería a 46% (Dador y otros, 2007). Si bien

esta cifra no es del todo confiable, podemos tomarla como una referencia aproximada. De todos modos, es fácil prever que, dentro de las mujeres partidarias se haya incluido a «simpatizantes» cercanas, pues, dada la precariedad de los partidos en Perú, la diferencia no es muy clara. Para Ecuador y Bolivia no disponemos de fuentes confiables, pero estimamos que el comportamiento resulta similar.

Como veremos más adelante, entre los candidatos a cargos públicos, las mujeres conforman un porcentaje aún menor que el de militantes. Y, como también analizaremos posteriormente, el porcentaje de elegidas (dentro del universo de elegidos) es aún más pequeño.

EL EFECTO DE LAS CUOTAS

La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en 1979, así como la «visibilización» de la desigualdad de género como un punto importante en la agenda de los organismos internacionales, acompañado por el trabajo de activistas feministas en los países latinoamericanos, permitieron que los discursos a favor de mecanismos de discriminación positiva fueran adquiriendo un sitio en las tribunas oficiales.

En 1991, Argentina aprobó su Ley de Cupos, estableciendo un mínimo del 30% en las listas de candidaturas a cargos de representación popular. Por algunos años, Argentina permaneció como un caso en solitario, hasta que la Conferencia de Beijing y la aprobación de su Plataforma de Acción, en 1995, legitimaran este mecanismo.⁴ De allí que, desde 1996, las leyes de cuotas se fueron sucediendo en el continente. En la región andina, Ecuador, Bolivia y Perú, en ese orden, aprobaron leyes ad hoc o que incluyeron cuotas de género, en 1997.⁵

Ecuador aprobó su Ley de Amparo Laboral en enero de 1997. En ella, se decretaba una cuota del 20% a la participación electoral. En el 2000, la reforma de la Ley Orgánica de Elecciones estableció una nueva cuota mínima del 30% y un incremento gradual del 5% en

4. En el caso de Perú, el presidente Fujimori asistió a la Conferencia de Beijing, lo cual posteriormente ayudó a confirmar el compromiso gubernamental por medidas legislativas como las cuotas.

5. Ese mismo año, Brasil, Panamá y República Dominicana aprobaron también leyes de cuotas. En 1996, ya lo habían hecho Costa Rica y Paraguay.

cada elección, hasta llegar al 50% (en la actualidad se encuentran en el 45%). En Bolivia, la cuota mínima del 30% (para candidatos de distritos plurinominales, en la Cámara de Diputados) fue incorporada el 18 de marzo de ese año, con la aprobación de la ley 1.704 de Reforma de la Ley Electoral. Posteriormente, el 1 de octubre, en Perú se aprobaba la ley 26.859 que incorporaba la cuota mínima del 30% para las elecciones al Congreso. El 14 de octubre se aprobó la Ley N° 26864 de Elecciones Municipales, disponiendo de similar cuota mínima para elecciones a los consejos ediles.

Progresivamente, el impacto de las cuotas se hizo evidente. Colombia, el país que hasta la fecha ha rehusado aplicar este mecanismo, no sólo se estancó sino que ha tenido fluctuaciones incluso por debajo de lo alcanzado antes de 1997.

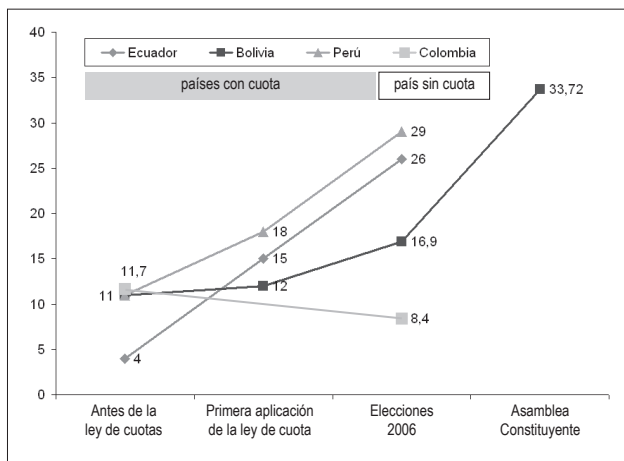


Gráfico 2. Evolución de la elección de representantes mujeres a las Cámaras Bajas o únicas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Fuente: IPU)

Como se puede ver en el gráfico 2, en los países andinos con cuotas, el incremento de mujeres representantes en las cámaras bajas o únicas ha sido notorio: del 4% al 25% en Ecuador; del 11% al 29% en Perú y del 11,7% al 16,9% en Bolivia. En el caso de Bolivia, hay que tener en consideración que este 16,9% de representación fue mejorado en las elecciones a la Asamblea Constituyente en las que se logró un 33,72% de representación femenina.

Las cuotas han sido, además, aplicadas a otros cargos de elección popular. En común a los tres países, están los puestos de regidoras en los municipios. En ellos, como se puede ver en el gráfico siguiente, los resultados al presente también colocan a Colombia a la zaga de la región andina.

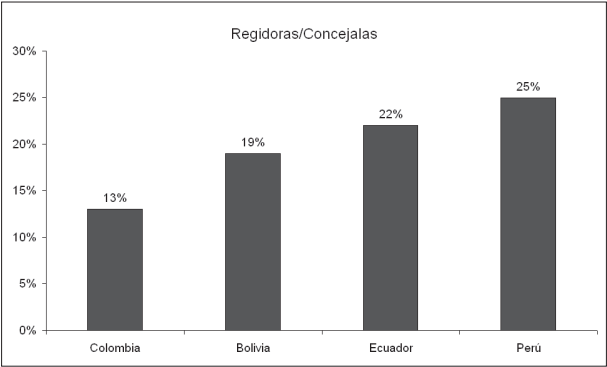


Gráfico 3. Porcentaje mujeres elegidas a Consejos Municipales en Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, en 2006 (IDEA, 2007b)

Ciertamente, el incremento de mujeres elegidas en cargos de representación popular es el efecto indirecto de las cuotas, aplicadas durante una década en la región andina. Sin embargo, como en la gran mayoría de los países de América Latina, el sistema de cuotas establecido se aplica a las nominaciones o listas de candidatos. Así, el efecto directo está dado sobre la oferta electoral.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, la diferencia de porcentaje entre candidatas en Bolivia, Ecuador y Perú (países con cuotas) y Colombia (sin cuota), va del 12,16% al 27,8%. Un segundo aspecto que nos muestra el cuadro es la diferencia entre cuota y candidatas. En los casos de Bolivia y Perú, con igual cuota mínima, la diferencia en los porcentajes de candidatas tendría que ver con la decisión política de los partidos, pero también con lo que en Perú se ha denominado la «cuota efectiva». Es decir, la interpretación legal a la aplicación de las cuotas. Un tercer aspecto importante a tener en cuenta es la diferencia entre las candidatas y las electas. La diferencia, que en los casos de Colombia, Bolivia y Ecuador fluctúa por encima del 40%, podría hacer pensar, a primera vista, que las mujeres son «menos eficientes». Sin embargo, esa diferencia, como veremos, tie-

Cuadro 2
Cuotas, candidatas y electas en Cámaras bajas o únicas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2006

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Cuota	30%	0%	45%	30%
Candidatas	30.16%	18%	45.80%	38.56%
Electas	16.90%	9%	26%	29.17%

Fuente: IDEA, 2007b.

ne que ver más con barreras a las candidaturas de las mujeres en las campañas electorales y con el sistema electoral mismo en cada país.

Un análisis, tanto del sistema electoral (incluyendo la aplicación efectiva de las cuotas), como de las prácticas políticas en campaña, permitirá dar mejor cuenta de las razones de dichas fluctuaciones. Para el primer punto, presentaremos, brevemente, aspectos de los sistemas electorales que podrían tener algún impacto en la elección de mujeres, tanto en Bolivia, como Ecuador y Perú. En segundo término, tomaremos el caso de las últimas elecciones generales en Perú, para presentar algunos «cuellos de botella» en la elección de mujeres.

ELECCIÓN DE MUJERES, SISTEMA ELECTORAL Y APLICACIÓN DE CUOTAS

Si bien al inicio de este texto se dio una mirada general a los niveles de subrepresentación de las mujeres en el ámbito político y a partir de esas cifras se pudo constatar que en ninguno de los países analizados se alcanza la masa crítica del 30% reseñada anteriormente, es innegable que, al menos a nivel parlamentario, ha habido progresos en esta tema. El punto crucial es determinar qué factores han impulsado estos progresos y cuáles los vienen obstaculizando.

Sin duda, la presencia de la cuota en tres países nos marca ya una primera diferencia y podemos afirmar que la cuota está funcionando como acelerador de un proceso de inclusión que librado a la buena voluntad de los actores políticos hubiera tardado más tiempo. Pero, ¿por qué en unos países los avances son más rápidos y en otros más lentos? En definitiva, porque la eficacia de las cuotas depende principalmente del sistema electoral en el que se aplica, llegando en determinados casos a afectar las posibilidades de que las mujeres puedan salir elegidas. Analicemos desde esta óptica la legislación nacional caso por caso.

Como muestra el cuadro 3, de los países que disponen de cuotas en la región andina, dos cuentan con sistemas de representación proporcional (Ecuador y Perú) y uno funciona con un sistema mixto de representación proporcional (Bolivia).

Desde 1994, Bolivia cuenta con un sistema mixto de representación proporcional que para la Cámara Baja ha establecido dos formas de votación simultánea: una de mayoría simple y otra de representación proporcional. Bajo este sistema, 68 de 130 legisladores se eligen por mayoría relativa en distritos uninominales y el resto (62)

Cuadro 3
Sistema electoral y cuota en Bolivia, Ecuador y Perú

País	Sistema	Promedio Tamaño distrito	Tamaño de circunscripciones			Lista	Cuota Mínima %	Mandato de posición
			Grande (10 o +)	Mediano (5-10)	Pequeño (5 o -)			
Bolivia*	Mixto: Uninominal (54%)	1						
	Plurinominal (46%)	6,6	42%	25%	32%	Cerrada, Bloqueada	30	Sí
Ecuador**	RP	4,5	32%	8%	60%	Abierta, <i>panachage</i>	45	Sí
Perú	RP	4,8	29%	40%	31%	Cerrada, no Bloqueada 2 V pref.	30	No

* Se aplica a sólo los escaños elegibles por distrito plurinominal. Lista comprende candidatos titulares y suplentes. ** Cuota aumenta en 5% en cada elección. Interpretación varía por distrito electoral y partido.
Fuente: Elaboración propia con información de Sample, 2005; Tuesta, 2005.

se elige en nueve distritos, en listas por partido, bajo el sistema de representación proporcional.

Las cuotas fueron introducidas en el Código Electoral de 1997 con un porcentaje del 30%, que se aplica de manera diferente según se trate de la Cámara Alta o de la Baja. En esta última, es obligatorio incluir en los distritos plurinominales una mujer cada tres candidatos. Sin embargo, como es de prever, las cuotas no se aplican en los 68 distritos uninominales. Esta diferenciación ha hecho que la representación femenina en los distritos plurinominales haya crecido sustancialmente, mientras que en los uninominales se haya mantenido en niveles muy bajos. Así, por ejemplo, en las elecciones del año 2002 hubo 27% de mujeres elegidas en distritos plurinominales y sólo 10% en los uninominales (Sample, 2005).

Otro factor que ha impedido una mayor eficacia de la cuota es el hecho que la legislación boliviana establece para cada puesto a elegir la posibilidad de postular candidatos titulares y suplentes, aplicando el 30% estipulado sobre ambos puestos, lo que ha dado como resultado que los partidos, en la búsqueda de una aplicación meramente formal de la normativa, coloquen a las mujeres más en los lugares de los suplentes que en los puestos titulares. Por tanto, parece claro que las características del sistema electoral boliviano han puesto límites a la aplicación de las cuotas.

A ello hay que agregar un recurso extralegal para eludir la cuota: el «acoso político» (Machicao, en Baldez y Brañez, 2005: 152). Este consiste en ejercer presión sobre las mujeres elegidas titulares, con

el fin de que renuncien y den su lugar al suplente varón. Este recurso es, ciertamente, más común en las elecciones municipales que en las legislativas. En aquel nivel se han reportado, incluso, «candidatos travestis», es decir, candidatos hombres que se inscriben feminizando sus nombres («Juana», por «Juan», por ejemplo), sin que ello les depare alguna sanción, ni la anulación de la elección (Baldez y Brañez, 2005: 152).

En resumen, su sistema mixto apenas permite aplicar la cuota a menos del 50% de los escaños en la Cámara de Diputados. Además, las listas con suplentes ha dado lugar a una mayor inclusión de mujeres en dichos puestos, como forma de cumplir la cuota y restar menos puestos titulares a los varones. La alternancia es así aludida, junto con otros recursos extralegales, aplicados sobre todo a nivel local. En vista de ello, en la última elección para la Asamblea Constituyente se ha definido más claramente la alternancia, a favor de una efectiva promoción de mujeres en cargos de representación. Es así que, actualmente, éstas constituyen más del 30% de los legisladores elegidos.

En el caso de Ecuador, los 100 legisladores son elegidos en cámara única a través de listas abiertas en distritos provinciales plurinominales (22). El mínimo a elegir en cada distrito es dos diputados, a los que se añade uno por cada trescientos mil habitantes. El sistema de lista abierta implica que los votantes pueden elegir el candidato que prefieran sin respetar el orden estipulado en las listas por los partidos e incluso elegir candidatos de diferentes partidos (*panachage*). Además, según este sistema, el votante podrá votar tantos candidatos como escaños existan en disputa en cada distrito.

En cuanto a la cuota, ésta fue formalizada en su versión actual mediante reforma a la Ley de Elecciones en el año 2000. Como se ha señalado, partiendo de la base del 30%, se estableció un incremento del 5% en cada proceso electoral hasta llegar al 50%. Por ello, en las últimas elecciones del 2006 la cuota aplicada fue de 45%. Asimismo, se estableció la obligatoriedad de la alternancia y secuencia entre hombres y mujeres en las listas. Este punto, sin embargo, ha suscitado una larga controversia legal. Mientras el Tribunal Constitucional ha dictaminado a favor de una interpretación igualitaria (19 de julio del 2000), de tal manera que la secuencia sea uno a uno, hasta acabar los candidatos o candidatas del sexo en minoría. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral ha dictaminado con posterioridad que la interpretación última de este aspecto legal recae en los partidos políticos.

Pero, además, la interpretación de la cuota efectiva en cada distrito electoral ha permitido que este porcentaje, en algunos casos, sea menor a la cuota misma. Así, por ejemplo, en Guayas (18 escaños), se presentaron listas con 9, pero también con 8 mujeres (44%). Y en Pichincha (14 escaños), hubo listas con 7, pero también con 6 mujeres (42,8%). En algunos casos de distritos con 2 escaños, los 2 candidatos fueron hombres. Por ejemplo, en Zamora Chinchipe, casi la mitad de las listas estuvieron compuestas por candidatos de un sólo sexo (3 de sólo hombres y 1 de sólo mujeres, en un total de 9 listas).

De todos modos, estas diferencias, dado el porcentaje de la cuota (45%), probablemente no ha sido lo más determinante. Más aún cuando, en otros casos, la cuota efectiva ha sido del 50% o cerca de ese porcentaje. Mayor efecto negativo en la elección de las mujeres se habría generado en el no haber respetado —conforme lo dispuesto por el Tribunal Constitucional— un orden preferente para las mujeres. Una situación grave, si consideramos además que según recientes estudios de Flacso, el 94% de las mujeres elegidas en Ecuador ocupaban entre el primer y tercer lugar de sus listas, lo que determina que la posición que se ocupa sea preponderante.

Finalmente, en el Perú existe un Congreso unicameral integrado por 120 legisladores elegidos en 25 distritos electorales, mediante un sistema de representación proporcional combinado con un sistema de listas cerradas no bloqueadas, que permite al elector hacer uso voluntario del denominado «voto preferencial» que le permite elegir hasta dos candidatos de una misma lista. Este mecanismo permite que, una vez determinado el número de escaños obtenidos por cada partido mediante la cifra repartidora, el voto preferencial del elector sea el que establezca quiénes son los electos, al margen de la posición que ocupaban en la lista confeccionada por los partidos.

El caso peruano es sin duda un caso particular, ya que contradice lo sostenido por diversos analistas en el sentido de que son las listas cerradas y bloqueadas con mandato de posición las que más favorecen la elección de mujeres. En efecto, desde 1985, las listas de candidatas al Congreso son abiertas, ya que se aprobó el Voto Preferencial Doble Opcional.

Las cuotas, aplicadas desde 1997, han tenido una legislación sobre la aplicación no exenta de debate y crítica, pero desde luego más precisa que en Ecuador y Bolivia. En el caso de Ecuador, su legislación era clara cuando se decretó la cuota del 30%. Sin embargo, el aumento gradual en cada legislación no ha ido de la mano con una «cuota efectiva» adecuadamente normada y cumplida.

El efecto, como señala Gregory Schmidt (2003, 2005), la «cuota efectiva» en Perú, particularmente en los distritos pequeños, ha permitido un incremento de las mujeres candidatas. Esto es, al calcularse el cumplimiento del 30% con un redondeo hacia arriba. Ello fue particularmente importante en las elecciones municipales, donde la mayoría de éstos son pequeños, con apenas 5 puestos en sus consejos. En ellos, la cuota efectiva es de 2 escaños, lo cual asegura, al menos, una mujer en cada consejo.

Cuadro 4
Tamaño de lista, cuota, cuota efectiva y mujeres elegidas,
según departamento, elecciones al Congreso peruano, 2006

Departamento	Total escaños	Tamaño de lista	“Cuota Efectiva”	Porcentaje de lista	Mujeres elegidas
Amazonas	2	3	1	33%	1
Ancash	5	5	2	40%	1
Apurímac	2	3	1	33%	0
Arequipa	5	5	2	40%	2
Ayacucho	3	3	1	33%	2
Cajamarca	5	5	2	40%	2
Cusco	5	5	2	33%	2
Huancavelica	2	3	1	33%	0
Huánuco	3	3	1	33%	2
Ica	4	4	2	50%	0
Junín	5	5	2	40%	3
La Libertad	7	7	3	43%	1
Lambayeque	5	5	2	40%	0
Lima y extranjero	35	35	11	31%	11
Loreto	3	3	1	33%	0
Madre de Dios	1	3	1	0%	0
Moquegua	2	3	1	33%	1
Pasco	2	3	1	33%	1
Piura	6	6	2	33%	3
Puno	5	5	2	40%	2
San Martín	3	3	1	33%	1
Tacna	2	3	1	33%	0
Tumbes	2	3	1	33%	0
Ucayali	2	3	1	33%	0
Callao	4	4	2	50%	0

Fuente: IDEA, 2007b.

En las elecciones parlamentarias —en las que nos concentramos en este trabajo— el JNE planteó una salida que evitaba la paridad en los distritos de 2 y 4 escaños: el aumentar el tamaño de la lista. De todos modos, la cuota efectiva elevó el 30% mínimo, la cual, para las elecciones al Congreso, fue respetado por los partidos. Aunque luego, con las tachas, las cosas pudieran cambiar.

Esta «cuota efectiva» que, para las elecciones al Congreso fueron cumplidas al momento de la inscripción por todas las listas, es una diferencia importante respecto de los otros casos en la región andina. De todos modos, diferentes sectores han llamado la atención sobre la necesidad de, luego de las tachas, dar tiempo a subsanar los errores o realizar los cambios, para evitar que, en la práctica, algunas listas terminen no cumpliendo la cuota al momento de la elección.

El hecho es que las cuotas aplicadas a las elecciones parlamentarias han ido incrementando el porcentaje de candidatas: de 10,58% en 1995, se subió con la primera ley de cuotas a 25,83% en el 2000, luego, al 36,05% en el 2001 (Schmidt, 2004a: 51) y alcanzar, como ya hemos señalado, el 38,6% en el 2006.

En cuanto a la elección misma, el Voto Preferencial Doble, lo han señalado varios autores, ha permitido a las mujeres alcanzar importantes cifras de representación, pese a no contar con un orden preferente para su inclusión en las listas. Detrás de ello, hay predisposición del electorado a votar por ellas. Esencialmente, en el electorado limeño,⁶ pero, conforme los datos del 2006, también ha sido una tendencia significativa en otros distritos electorales.

Esa predisposición en el voto por mujeres —la cual, por cierto, también se aprecia en el voto del Guayas, en Ecuador, donde las mujeres obtuvieron cerca del 50% de los escaños— es fundamental. La campaña «de tus dos votos, dale uno a una mujer» fue una campaña efectiva de parte del movimiento feminista peruano. Concordamos con Schmidt cuando señala que (2004b: 140) votar por dos quizás dé más oportunidades a las mujeres que por uno. Sin embargo, probablemente ello no necesariamente sea cierto para un número más amplio de votos preferenciales, como en el caso de Ecuador.

Aunque no alcanzamos a desarrollar el caso en este ensayo, los resultados en Bolivia de las últimas elecciones de la Asamblea

6. Schmidt (2004b) ha dado cuenta del peso del voto preferencial limeño, más proclive a votar por mujeres, incluso antes de la implantación de las cuotas. El peso del voto preferencial de este electorado se habría visto en las elecciones del 2000, con distrito unicameral.

Constituyente parecen confirmar la idea de que listas cerradas en distritos grandes (o medianos) dan mejores resultados. De allí que, actualmente, Bolivia sea el primer país andino en superar el 30% de mujeres elegidas. Pero también, ello ha sido posible gracias a los ajustes legales que han permitido garantizar una alternancia sobre los puestos elegibles.

Por lo mismo, más allá de cualquier normativa, aunque parezca de Perogrullo, lo primero es verificar el respeto de la misma. En las cuotas, las condiciones en que son aplicadas explican buena parte de las diferencias.

En los casos de distritos pequeños —Perú y Ecuador— uno con 30% y el otro con 45%, la diferencia de mujeres elegidas a favor del primer país tiene que ver con lo señalado anteriormente. De allí que, partiendo de una diferencia de cuota de 15%, la diferencia de candidatas inscritas haya sido de apenas el 7,2% (38,6% en Perú, frente a 45,8% en Ecuador).

El segundo aspecto que explicaría un mejor resultado de las cuotas en Perú, frente a Ecuador, es el voto preferencial doble y un electorado más proclive a votar por las mujeres (o menos prejuiciado en contra).

Volviendo al caso de Bolivia, la alternancia que en la última elección sí parece haber sido adecuadamente aplicada para permitir mayor inclusión, parece ser un elemento significativo a tener en cuenta. En Ecuador, su aplicación efectiva sobre puestos elegibles es una demanda fundamental.



Gráfico 4. Pirámide de desigualdad política: mujeres con y sin cuota en Perú
(Fuente: Elaboración propia con información de la ONPE, IDEA 2007.)

A modo de ilustrar el efecto de las cuotas, presentamos la pirámide de la desigualdad política de las mujeres, con los datos de Perú y puestos de elección con y sin cuotas. Claramente, la pirámide se ha tornado menos inclinada en el lado derecho, con cuotas. Sin embargo, hay una inclinación que se mantiene, la cual tiene que ver con las múltiples barreras por las cuales aún deben sobrepasar las mujeres que ingresan a la política.

En el tema subsiguiente abordaremos precisamente esas barreras, que van más allá de la normativa electoral (aunque pudieran reducirse sus efectos mediante regulaciones). Previamente, haremos un breve repaso por las cuotas al Ejecutivo en Colombia y sus efectos, a la fecha, relativamente no tan contundentes.

MUJERES EN LOS EJECUTIVOS

En el caso de la participación de mujeres en puestos ministeriales en los países analizados, se observa una interesante tendencia de los nuevos Presidentes electos a incorporar mujeres en sus gabinetes, lo que ha permitido que su participación alcance en promedio 32% en estos países, destacándose el caso de Ecuador que ha logrado un gabinete paritario. Sin embargo, salvo el caso de Colombia que en el año 2000 estableció una cuota del 30% de mujeres en altos cargos de decisión del Poder Ejecutivo, la designación de mujeres depende en la actualidad de la voluntad política —siempre variable— de los mandatarios, y estos porcentajes de participación no necesariamente se extienden a todas las instancias de sus administraciones públicas.

De todos modos, cabe señalar que, dependiendo menos de colectivos (partidos) que de una individualidad (Presidente), ha sido asumido como promesa de campaña. El resultado ha sido que, sin cuota en el Ejecutivo, los otros países de la región han alcanzado similar o incluso mejores porcentajes de representación de mujeres en los gabinetes.

En el caso de Perú, hay que señalar que la promesa era la paridad y que inició su mandato con un gabinete con un 37,5% de mujeres. En vez de aumentar gradualmente, como fue lo que se sostuvo, en enero de 2006, al ser reemplazada la ministra del Interior, Pilar Mazetti, por un varón, Luis Alva Castro, el porcentaje descendió a 31%.

La cuota en el gabinete en Colombia, por tanto, habría mostrado menos eficiencia que la presión de la opinión pública y la voluntad política de ofrecer algo más «a la mano» de parte de los candidatos presidenciales, en la región andina.

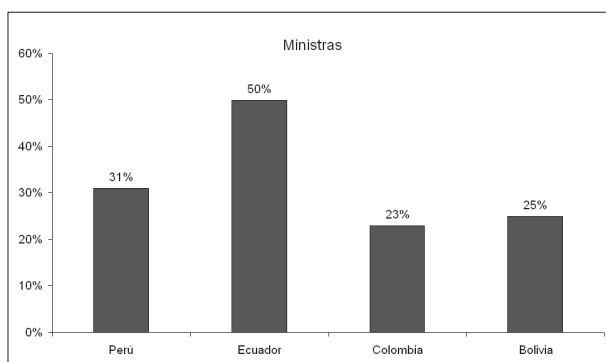


Gráfico 5. Presencia de mujeres ministras en el Ejecutivo
(Fuente: Elaboración propia con información de IDEA, 2007b)

Una situación distinta es el de otras nominaciones, las que dependen de colectivos y sobre las que se proyectan una variedad de intereses, como son los cargos de elección popular.

BARRERAS DE LA DESIGUALDAD: EL CASO DE LAS ELECCIONES GENERALES EN PERÚ (2006)

Los resultados presentados muestran que, por sí solas, las cuotas no bastan. Sin una cierta conciencia de eliminación de prejuicios contra las mujeres, sin una legitimación de la equidad como principio, la cuota pasa a ser no un «suelo» (carácter de mínimo), sino un «techo». Es decir, en esos casos, los partidos simplemente lo respetan (si no pueden eludirlo).

Asumir que la cuota es una medida temporal implica que, en paralelo, deben generarse cambios. Estos cambios son aún localizados e insuficientes en la región andina, según los informes del *latinobarómetro*. Además de estas resistencias culturales, existen también razones de interés, las de los políticos.

Así, a pesar de la ayuda a la participación de la mujer que significa la cuota, persisten barreras a la desigualdad en la competencia político electoral (ello explica la permanencia de la forma piramidal, del gráfico 4). Como allí se señala, hay dos momentos importantes en los que se levantan algunas de estas barreras: la nominación o conformación de la oferta electoral y la campaña electoral.

Para evaluar la creación de estas barreras, tomamos el análisis de los datos electorales realizado en la investigación *La igualdad esqui-va. Una mirada a las elecciones generales 2006* (idea, 2007a), sobre

Perú. Previamente, realizaremos una mirada sobre los niveles de militancia partidaria en la región andina.

¿EL PARTIDO ES ANCHO Y AJENO? LA (DIFÍCIL) MILITANCIA FEMENINA

Son los partidos políticos los que fundamentalmente definen la nómina de candidatos que pueden ser votados por los electores. Por ello, cabe preguntarse, ¿qué niveles de participación y decisión tienen las mujeres en estas instituciones?

Una investigación que IDEA viene llevando a cabo respecto a este tema a nivel regional, ha revelado que los partidos políticos en estos países no cuentan siquiera con información desagregada respecto de sus niveles de militancia femenina, y sólo en el caso de Perú se ha podido determinar que ésta alcanza, en promedio, el 46%, gracias a información inferida de los padrones electorales entregados por los partidos a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.⁷ Sin embargo, a nivel extraoficial, son muchos los partidos que aseguran que la participación femenina dentro de sus organizaciones bordea el 40 a 50% del nivel total de militantes.

Ahora bien, aún basándonos en estimados, ¿se traduce este importante nivel de militancia en una adecuada participación en las instancias de decisión de los partidos? Una revisión de la composición de los Comités Ejecutivos hechos públicos por los partidos muestra que en Colombia, Ecuador y Perú, la presencia de mujeres apenas alcanza un 22%, como se muestra en el gráfico 6.

Un caso particular es el de Bolivia, país en el que dirigentes de seis de ocho partidos (que fueron consultados mediante una encuesta para una investigación sobre las organizaciones políticas andinas publicada por IDEA el año pasado⁸), declaran una participación promedio del 45%.

7. La Ley de Partidos Políticos, aprobada en el año 2003, estableció como requisitos de inscripción de los partidos la obligación de generar una relación de adherentes así como la de proporcionar una lista de comités constituidos en un número determinado de provincias que acompañado de la relación de afiliados debían ser presentados a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

8. Al respecto, véase Roncagliolo y Meléndez (editores), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*.

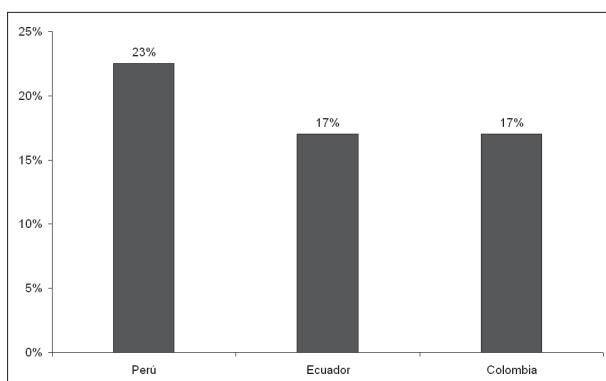


Gráfico 6. Participación de mujeres en instancias de dirección de partidos políticos
(Fuente: Elaboración propia con información de IDEA, 2007b)

Esto se traduce en que, salvo contadas excepciones, los partidos tiendan a tener una percepción de la política preponderantemente masculina, en donde las oportunidades para la promoción de mujeres y su conversión en futuras líderes o son escasas o están plagadas de obstáculos. Esta situación suele hacerse patente cuando se analizan las condiciones en que las mujeres afrontan la disputa de las nominaciones en su propios partidos y, tras ser nominadas, afrontan una competencia electoral, como veremos en el siguiente punto.

LAS NOMINACIONES

Como bien señala Sample (2005), el partido influye antes de acceder a la lista en la experiencia de liderazgo del aspirante, en su relaciones con redes locales y nacionales o en la posibilidad de hacerse de un perfil y, ya nominado, en sus posibilidades de financiamiento y acceso a los medios de comunicación.

Esto nos lleva a plantearnos la siguiente interrogante: ¿cuentan las mujeres con iguales oportunidades que los hombres para afrontar los procesos de nominaciones dentro de los partidos y, posteriormente, en el marco de una competencia electoral? Nuevamente estamos ante un ámbito poco explorado a nivel regional. Sin embargo, con ocasión de las elecciones generales peruanas del año 2006, IDEA Internacional se abocó a la tarea de indagar en qué condiciones afrontaban las mujeres de siete partidos políticos esta contienda. Esta investigación (IDEA, 2007a) arrojó interesantes resultados.

En el caso de las nominaciones en las listas al Congreso, se determinó que los partidos, en la gran mayoría de distritos electorales,

apenas aplicaban el mínimo legal (es decir, la «cuota efectiva»). Sólo en 13 listas, es decir en el 7% de los casos, hubo un mayor número de mujeres que el establecido como mínimo por la cuota.

Asimismo, un 51,84% de las mujeres incluidas en las listas no eran, de acuerdo a las fichas de inscripción, militantes de los partidos. Esto significaría un desincentivo para sus cuadros femeninos que, pese a hacer un activismo político permanente, ven disminuidas sus oportunidades de acceder a un cargo de representación, para el que no son promovidas. Ciertamente, quiénes son militantes y quiénes no, en un sistema de partidos tan cambiante, es especialmente difícil de definir en las mujeres. Por ejemplo, de acuerdo a las fichas de inscripción de candidaturas, no militantes eran entonces Keiko Fujimori y Luciana León. Ambas, vinculadas familiarmente a sus partidos, estrictamente hablando, no militaban. Probablemente, una variable más fiel a la activa militancia de hombres y mujeres sea el haber ejercido (o no) un cargo partidario. En las elecciones generales de 2006, en los partidos mencionados, 29 candidatas habían tenido algún cargo partidario, frente a 50 que no lo habían tenido. Obviamente, si bien la proporción de candidatos sin cargos también es importante, no es mucho mayor que la de los que sí tenían cargos (78 los primeros, 74 los segundos).

Es decir, si bien hubo más invitados hombres, en proporción a su género, pesaron más las mujeres invitadas (o de militancia «precaria»). A pesar de, en promedio, haber alcanzado más votos que sus pares con cargos partidarios, las mujeres de partidos parecen ser el grupo menos favorecido en las nóminas.

El segundo aspecto de desventaja para las mujeres en el diseño de las listas, es la posición. Apenas el 24% de las listas a nivel nacional que alcanzaron representación en el Congreso, tuvieron a mujeres encabezando la lista. Un factor importante si consideramos que el 45% de los congresistas actualmente electos ocuparon el primer lugar en sus respectivas listas.⁹

Al no colocarlas en mejores puestos, los partidos desaprovechan el rendimiento electoral de las mujeres y su capacidad de arrastrar votos para el partido: de las 41 mujeres que encabezaron listas, 30% fueron elegidas igualando prácticamente los niveles de elegibilidad de los varones que alcanzan el 33%.

9. En el caso de Lima, correlacionando posición en la lista y votos a favor de mujeres y hombres, se comprobó que la asociación entre posición y los votos de estos era más fuerte con la de sus pares.

LA CAMPAÑA ELECTORAL

Ahora bien, en el caso de la competencia electoral para acceder a una curul en el Congreso, se concluyó que: los medios de comunicación prestan una menor atención a las candidaturas de mujeres en comparación con la de los hombres y ésta apenas guarda proporción con el número de candidatas que se presentaron (39%). En primera vuelta, tuvieron 22,22% de cobertura en televisión, 18,59% en prensa escrita y 26,19% en radio.

Respecto del financiamiento, las cifras obtenidas sobre gastos en publicidad efectuados por los candidatos al Congreso por Lima en sus campañas revelan que los hombres gastaron, en promedio, 4,6 veces más que las mujeres (y sumaron el 99,01% de los gastos). Si tomamos en cuenta el número de candidatos por Lima, encontraremos que cada candidato gastó 19.333 dólares y cada candidata 2.875.

A estas condiciones de desigualdad hay que agregar una cultura reacia a aceptar por igual a hombres y mujeres en la arena política. De allí que a la mujer se le hace más difícil incursionar en la política (a veces con el rechazo de su entorno) y, cuando se encuentra como candidata, suele recibir más agresiones que los hombres dirigidas a cuestionar su honorabilidad o privacidad. De allí su mayor vulnerabilidad. Y, vinculado también con ese sentimiento de «ajenidad», puede explicar el que, luego de una derrota, las mujeres se retiran más de la política que sus pares hombres. Entorno familiar y social presionan para ello. Además, así como tiene que demostrar igual o más capacidad para postularse, del mismo modo, con más facilidad se la «descarta» para otra oportunidad (Del Águila, 2004).

Todos estos datos confirman que, en el caso peruano, las organizaciones políticas —a pesar de las reformas impuestas por la Ley de Partidos vigente desde el 2003— siguen siendo un ámbito ajeno o poco «hospitalario» con las mujeres. A tal punto, que se requieren reformas profundas en sus estructuras, que van más allá de la aplicación de cambios desde las leyes electorales. Lo dicho a partir de los datos de Perú, puede extenderse para el resto de la región, con las obvias diferencias nacionales y locales.

En los partidos de la región, son necesarios nuevas actitudes y patrones de conducta organizacionales que apuesten por la búsqueda de una participación más paritaria. Ello permitiría, por ejemplo, reenfocar la percepción que se tiene de la cuota, para dejar de concebirla como un máximo y entenderla como un «piso» a mejorar, una herramienta para contar con más mujeres en la política.

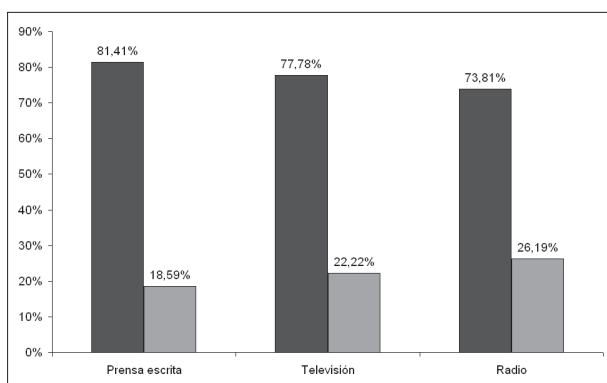


Gráfico 7. Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso. Primera vuelta
(Fuente: Elaboración propia con información de IDEA, 2007a)

CAMBIOS DE CONDUCTA: BUENAS PRÁCTICAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN LA REGIÓN

Aunque a lo largo de este análisis hemos hecho particular énfasis en el tema de la cuota, relacionado con la democracia interna y la selección de candidatos, lo cierto es que también son indispensables los cambios en los partidos mismos, creando en su interior otros mecanismos que estimulen la participación política de las mujeres.

En diversos países del continente —con o sin cuotas— son varios los partidos (especialmente de tendencia de izquierda) los que han normado cuotas, tanto para listas de candidatas como para puestos partidarios. En la región andina, son pocos los casos de cuotas voluntarias para listas de candidatos y, cuando las hay (como el caso de la Izquierda Democrática en Ecuador), la norma no es muy explícita. En Bolivia y Perú, la Ley de Partidos (de 1999 y 2003, respectivamente), obliga a una cuota mínima del 30%, tanto para las listas de candidatos a cargos de elección popular como para las dirigencias de los partidos. Para lo segundo no hay sanciones, por lo que los efectos han dependido de la voluntad de cada partido.

En Colombia, el Partido Liberal y el Polo Democrático tienen dispuestas cuotas partidarias para la elección de sus dirigencias (el primero en el 2000 y el segundo el 2005).

Asimismo, cabe señalar que en el Perú el Partido Popular Cristiano y el APRA, antes de aprobarse la Ley de Partidos, decretaron voluntariamente la cuota del 30% para elección de cargos partidarios. Ello llevó a un incremento considerable de las mujeres en dirigencias regionales y locales (2003).

Sin embargo, también se hace necesario promover un cambio en los «hábitos políticos» de los partidos. Cuando más de un dirigente de la región afirma que «no hay mujeres» (en sus partidos) probablemente está siendo honesto. Lo que ocurre es que los partidos han sido históricamente ámbitos masculinos y el cambio debe darse también en la esfera de las prácticas cotidianas. Y, ciertamente, en la esfera de la vida del hogar, pues los tiempos de las mujeres dependen en parte de la colaboración masculina en este ámbito de la vida. En los setenta, los partidos fuertemente ideologizados en la región y en el resto de América Latina, exigían militantes desentendidos de esa vida familiar y de pareja. Ahora, probablemente, los partidos deban promover ese reencuentro, con *wawahuasis*¹⁰ a la hora de las plenas.

REFERENCIAS

- BALDEZ, Lisa y Patricia BRAÑEZ. (2005). «¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano». En *Nadando contra la corriente, Mujeres y cuotas políticas en los países andinos* (pp. 141-168). Quito: UNIFEM, UNFPA, Flacso Ecuador.
- DEL ÁGUILA, Alicia. (2004). *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Transparencia.
- IDEA INTERNACIONAL. (2007a). *La igualdad esquivada. Una mirada a las elecciones generales 2006*. Lima: IDEA.
- . (2007b). *Buenas prácticas para la participación de mujeres en la política latinoamericana*. Investigación en proceso.
- LEAÑO, Eduardo. (2005). *Sistemas electorales en Bolivia*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- RÍOS TOBAR, Marcela. (2005). *Cuotas de género, democracia y representación*. Santiago: IDEA Internacional, Flacso Chile.
- SAMPLE, Kristen. (2005). «La representación política de las mujeres en la región andina». En *Democracia en la región andina, los telones de fondo* (pp. 119-146). Lima: IDEA Internacional.
- SCHMIDT, Gregory. (2004a). «La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos». En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas* (pp. 46-56). Estocolmo: IDEA.

10. Guarderías. De hecho, ésta fue una de las sugerencias planteadas por militantes peruanas (Del Águila, 2004).

- . (2004b). «Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de representación proporcional con listas abiertas». En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas* (pp. 130-146). Estocolmo: IDEA.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. (2006). Reporte parcial de diputados provinciales. Elecciones 15 de octubre del 2006 (Ecuador).
- TUESTA, Fernando. (2005). «Sistemas electorales en la región andina». En *Democracia en la región andina, los telones de fondo* (pp. 171-184). Lima: IDEA Internacional.
- VEGA, Silvia. (2005). «La cuota electoral en Ecuador: Nadando contracorriente en un horizonte esperanzador». En *Nadando contra la corriente, Mujeres y cuotas políticas en los países andinos* (pp. 141-168). Quito: UNIFEM, UNFPA, Flacso Ecuador.

LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN LOS PAÍSES ANDINOS Y EL «VIRAJE A LA IZQUIERDA»: ¿HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?



MARTÍN TANAKA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

En este trabajo,¹ de naturaleza exploratoria, analizo los problemas de representación política en los países andinos en el contexto del agotamiento de las políticas neoliberales, y su expresión en el «viraje a la izquierda» ocurrido en los últimos años. Los nuevos gobiernos de izquierda plantean refundar los regímenes políticos a través de nuevas constituciones, consagrando diversas formas de democracia participativa y directa. ¿Estamos ante una renovación de la representación política o ante nuevas formas de plantear el problema de la representación? Aquí sostengo que se trata más de lo segundo. Las nuevas fuerzas de izquierda deben enfrentar cuando menos tres grandes dilemas irresueltos: el primero opone una lógica «clasista» tradicional a una nacional-étnica; el segundo opone la lógica del movimiento social con la del movimiento político; y la tercera, la apuesta por formas de democracia directa con las lógicas propias de la democracia liberal representativa. Finalmente, sostenemos que la experiencia sugiere que el camino más provechoso en términos de mejoras en la representación política, es aquel en el cual la democratización de los sistemas políticos sigue una lógica basada en el protagonismo de actores políticos y sociales (no en liderazgos personalistas), y en la consolidación gradual de las instituciones democráticas (no en una refundación que acabe con los equilibrios y el pluralismo inherentes a todo régimen democrático).

1. Este documento está basado en el memorándum presentado en el seminario «Left Turns? Progressive Parties, Insurgent Movements, and Alternative Politics in Latin America», University of British Columbia y The Simon Fraser University, Vancouver, Canadá, 25-27 de mayo de 2007; también en ideas presentadas preliminarmente en Tanaka, 2006a.

LOS PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN Y EL VIRAJE A LA IZQUIERDA

Los países andinos estuvieron sometidos a grandes tensiones en el contexto del agotamiento del modelo nacional-popular estatista (Garretón y otros, 2003), la aplicación de políticas de ajuste y la adopción de modelos orientados al mercado, que determinaron una «coyuntura crítica», un momento histórico plástico cuya resolución ha tenido consecuencias de largo plazo (Collier y Collier, 1991). En este marco, las fuerzas políticas de izquierda sufrieron duros reveses, siendo el más elocuente el sufrido por la Unidad Democrática Popular (UDP) en Bolivia. Luego, la aplicación de políticas de corte neoliberal a lo largo de la década de los años noventa debilitaron a las fuerzas de izquierda, incapaces de consolidar alternativas propias, como el Movimiento al Socialismo (MAS) o La Causa Radical (LCR) en Venezuela, el M-19 en Colombia, el Movimiento Democrático Popular (MPD) en Ecuador o la Izquierda Unida (IU) en Perú. Así, en la década pasada, en los países andinos, las fuerzas de izquierda parecían condenadas a la marginalidad política, sometidas por programas de reforma neoliberal capaces de concitar un importante apoyo en la población, expresadas en fuerzas que combinaban neoliberalismo y prácticas neopopulistas, como durante el liberalismo en Colombia durante la gestión del Presidente Gaviria (1990-1994), el fujimorismo en Perú (1990-2000), o durante la primera gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) en Bolivia.² En Ecuador y en Venezuela las reformas neoliberales nunca llegaron a tener un momento de hegemonía equivalente al de los otros casos; sin embargo, ellas también lograron ser aplicadas, y cambiaron sustancialmente la economía de sus países, particularmente durante los gobiernos de Sixto Durán (1992-1996) y Gustavo Noboa (2000-2002) en Ecuador y de Rafael Caldera (1994-1998) en Venezuela.³

Esto no quiere decir que durante esos años no hubiera habido también serias manifestaciones de descontento y protesta social, y problemas de representación: las políticas neoliberales tuvieron altos costos sociales y minaron la legitimidad de las instituciones democráticas. Sin embargo, no fueron necesariamente fuerzas de izquierda las que capitalizaron ese descontento, sino líderes y movimientos «independientes» con discursos de tintes populistas y antisistémicos,

2. Sobre el neopopulismo, véase Roberts, 1995, y Weyland, 1996, entre otros.

3. Véase al respecto Morley, Machado y Pettinato, 1999.

o *outsiders* que denunciaban al orden político «tradicional»: ejemplos de ello los podemos encontrar en los liderazgos de Rafael Caldera en Venezuela en las elecciones de 1993, Antana Mockus en Colombia, Freddy Ehlers en Ecuador, Alberto Andrade en Perú, y movimientos como Conciencia de la Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS) en Bolivia.

En esta etapa, que cubrió la década de los años ochenta y parte de la de los noventa, según los países, los países andinos intentaron responder a los problemas de legitimidad que enfrentaron con una lógica de reformismo institucional: reformas constitucionales que ampliaron el reconocimiento de derechos de sectores excluidos; reformas electorales que buscaron abrir espacios a la participación de nuevos actores sociales y políticos; políticas de descentralización del Estado, entre otros. Por medio de estas iniciativas, algunos actores buscaron también ganar espacios en la competencia inter e intrapartidaria; el reformismo institucional resultaba un camino atractivo dado que políticas de integración populista más tradicionales eran casi imposibles, en contextos de severas restricciones fiscales y de aplicación de políticas de ajuste estructural. A lo largo de la década de los años noventa, algunos países no pudieron continuar por el camino de reformas institucionales graduales, por la irrupción de *outsider* antisistema (Perú con Fujimori y Venezuela con Chávez), básicamente resultado de gruesos errores cometidos por los actores políticos, mientras que otros continuaron por ese camino, al menos hasta finales del siglo pasado (Bolivia, Colombia, Ecuador).

El seguir cada uno de estos caminos tuvo consecuencias importantes: en los dos primeros casos lo que sustituyó al sistema de partidos entonces vigente fueron regímenes autoritarios (el fujimorismo y el chavismo), que si bien ampliaron espacios participativos y se legitimaron con una retórica populista y contraria al *establishment*, debilitaron en extremo las instituciones democráticas y la competencia política; mientras que en los otros casos, en medio de recurrentes crisis y problemas de legitimidad, los actores principales abrieron los sistemas políticos, lo que permitió la expresión de sectores sociales y políticos hasta ese momento subordinados en contextos pluralistas. Estos importantes avances suelen pasarse por alto en muchos análisis de los países andinos, en los que predomina la idea de países inmovilizados dentro de recurrentes crisis de gobernabilidad, con un sistema político simplemente caótico (Tanaka, 2006b).

Desde 1998, la región en su conjunto atraviesa nuevamente por una coyuntura crítica, cuya resolución tendrá también consecuencias

importantes de mediano y largo plazo. Esta vez no se trata del agotamiento del modelo nacional-popular estatista, sino del agotamiento de las reformas neoliberales implementadas en la década de los años noventa como respuesta a aquél, y de cambios en la economía mundial que impactaron fuertemente en nuestros países;⁴ esto limita significativamente las opciones disponibles y dificulta la acción de los gobiernos y actores políticos. Según datos de Ocampo (2003), la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en América Latina evolucionó de la siguiente manera: en el periodo 1950-1980, creció en 2,8%; en 1980-1990, decreció en -1,0%; en 1990-1997, creció en 2,0%; y en 1998-2002, volvió a decrecer en -0,2, por lo que a la «década perdida» de los años ochenta habría que sumar ahora una «media década perdida». No se trata de una simple crisis pasajera, después de la cual viene una recuperación: se trata del agotamiento del programa de reformas propugnado por el Consenso de Washington, al menos en lo que varios autores han llamado la «primera generación de reformas».⁵ Como sea, el asunto es que la ciudadanía en nuestros países se halla ante lo que diversos autores han llamado apropiadamente una «crisis de esperanza»: el problema no es solamente un modelo en crisis, sino la inexistencia de modelos de desarrollo y propuestas atractivas, por lo que cunde en la ciudadanía una gran insatisfacción con el funcionamiento de las democracias, y una profunda falta de confianza en el conjunto de los sistemas políticos, instituciones, partidos, incluso en la viabilidad de nuestros Estados-naciones.⁶

Según datos del *Latinobarómetro*, tenemos que el promedio de ciudadanos satisfechos con la democracia en sus países cayó de casi 40% a un 25% entre 1997 y 2001.⁷ La ausencia de respuestas claras a esta renovada ola de descontento no sólo se da en el plano de la economía, también en el de la políticas: después de la ola de reformas del

4. Considerar las crisis del Asia entre 1997 y 1998.

5. Véase, por ejemplo Kuczynski y Williamson, 2003; Wise y otros, 2003.

6. Hausmann (2003) habla de «la crisis de esperanza» de América Latina. Es interesante recordar que el libro de Edwards (1995), escrito en el contexto de las expectativas que despertaban las reformas estructurales, hablaba del paso de la «desesperación a la esperanza». Ahora más bien, por ejemplo, la revista *Journal of Democracy*, en su volumen 14, núm. 2, de abril 2003, tiene una sección titulada «Las ilusiones perdidas de América Latina».

7. Una de las expresiones de esto es la migración de grandes grupos de la población fuera de las fronteras nacionales y la creciente importancia de sus transferencias de dinero para el mantenimiento de las economías de sus países.

Estado y del sistema político, parece también que ya todo ha sido ensayado (descentralización, reformas constitucionales, reformas políticas), y que no hay alternativas capaces de seducir a los ciudadanos. Finalmente, todo esto ocurre en un contexto social con actores más dinámicos y concientes de sus derechos, como consecuencia de las reformas y cambios que ya hemos descrito.

En medio del declive de los partidos tradicionales, la no consolidación de los liderazgos antisistema emergentes, así como del estancamiento de las fuerzas de izquierda históricas, empezaron a desarrollarse nuevas organizaciones de izquierda: en torno a un militar nacionalista como Hugo Chávez en Venezuela u Ollanta Humala en Perú, en torno a los movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia, o en torno a un conjunto amplio de organizaciones sociales y ciudadanas en Colombia, que han llegado a ocupar importantes posiciones de gobierno, en diversos niveles. Esta «nueva» izquierda propone cambios radicales a nuestros regímenes políticos, enfatizando la centralidad de mecanismos de democracia participativa y directa, que superen los problemas de las meras «democracias electorales» existentes.⁸ ¿Estamos ante una renovación de la representación política por medio de estas nuevas organizaciones de izquierda? ¿Estamos ante nuevas prácticas políticas que marcan nuevas y mejores formas de representación política?

EL «VIRAJE» A LA IZQUIERDA

Empecemos precisando cuáles son algunos de los alcances del «viraje a la izquierda» ocurrido en los últimos años, dentro de la realidad de los países andinos. Propongo cinco puntos de debate:

Primero, tenemos que delimitar bien de qué estamos hablando, cuáles son los alcances y naturaleza del «viraje a la izquierda». Lo que se puede decir con certeza es que existe una mayor importancia de las organizaciones sociales y políticas que cuestionan las políticas del Consenso de Washington implementadas en nuestros países en los últimos años; y que se trata de un fenómeno nuevo.

Esto se expresa en Colombia en el avance del Polo Democrático (PD) (Luis Garzón obtuvo 6,27% de los votos en las presidenciales de 2002, y Carlos Gaviria 22% en 2006; aunque el PD obtuvo solamente el

8. Sobre el punto, véase Lozano, 2005; Petkoff, 2005; Rodríguez y Barret, 2004; Vilas, 2005.

8% de los escaños en la cámara de diputados ese mismo año, y Álvaro Uribe ganó la elección con el 62,4%); en el triunfo de Lucio Gutiérrez en primera vuelta con el 20,6% en 2002, y de Correa luego de quedar segundo en la primera vuelta presidencial con el 22,8% de los votos en 2006 en Ecuador (no olvidar que Noboa ganó la primera vuelta con el 26,8%); en el 30,6% de Ollanta Humala en Perú en 2006 (aunque perdió en la segunda vuelta con Alan García); en la reelección con el 62,8% de Hugo Chávez en Venezuela y su control total de la Asamblea Nacional en 2006; y con el 20,9% de Evo Morales en 2002, y con su triunfo con el 53,7% de los votos en la elección presidencial de 2005, y en el más del 50% de los votos del MAS (Movimiento al Socialismo) en la Asamblea Constituyente. Todo esto se enmarca, como sabemos, en un contexto regional más amplio.

La idea aquí es no perder de vista que se trata de un *aumento* en la votación de grupos que muy gruesamente podríamos calificar como de izquierda, pero esto no necesariamente implica que se trate de grupos que ganen elecciones, y por lo tanto no ocupan posiciones de gobierno (otros grupos no de izquierda también aumentan sus votaciones y ganan elecciones, como en Colombia con Uribe y García en Perú), o que tengan un mínimo de consistencia que les aseguren cierta continuidad (Correa en Ecuador); en este sentido, solo en Venezuela y Bolivia sugieren la presencia de una fuerza consolidada.

Este aumento marca un cambio respecto al escenario de la década de los años noventa, tanto en dinámica como en qué grupos representan a la izquierda en cada uno de los países. Antes hablábamos del MAS o La Causa Radical en Venezuela; del M-19 en Colombia; del Movimiento Popular Democrático (MPD) o Pachakutik en Ecuador; del Movimiento Democrático de Izquierda (MDI) o Movimiento Nueva Izquierda (MNI) en Perú; o del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) en Bolivia. Estos grupos se enfrentaban a un contexto muy adverso, y sus limitaciones se expresaban en la presencia de líderes populistas y movimientos extrasistémicos que les disputaban el espacio «contestatario» frente al orden imperante, como, típicamente, los casos de CONDEPA (Conciencia de la Patria) o Unión Cívica Solidaridad (UCS) en Bolivia; o Antanas Mockus en Colombia, y Fredy Ehlers en Ecuador. Cerca de este campo podemos ubicar también a líderes más sistémicos, pero que desarrollan discursos «antipolíticos», como claramente Rafael Caldera en Venezuela o Alberto Andrade en Perú.

Finalmente, otro asunto importante es que, si bien el «resurgi-

miento» reciente de la izquierda es una suerte de reacción a los límites de las políticas del Consenso de Washington, no perdamos de vista que este resurgimiento se da en un contexto de recuperación y crecimiento económico, posterior a la crisis 1998-2002, no de crisis. Habría que explorar en cada caso qué relaciones se pueden establecer entre la crisis, la recuperación y los alcances y naturaleza del resurgimiento de la izquierda. Por lo pronto, parece claro que la prosperidad mejora las posibilidades de consolidación de todos los gobiernos electos alrededor de las elecciones de 2006.

Segundo, es muy importante atender la relación entre las fuerzas políticas y las fuerzas sociales vinculadas a la izquierda. Mi hipótesis es que el tipo de relación entre ambas, o la inexistencia de ella, marca profundamente la naturaleza de la presencia de la izquierda. En algunos países, la oposición a las políticas «neoliberales» no vino de la política, sino de los movimientos sociales. Claramente, Ecuador, a través de los movimientos indígenas y ciudadanos; Bolivia, con el sindicalismo cocalero y otros movimientos sociales, también indígenas; Colombia, con el movimiento sindical. Por el contrario, en los casos de Venezuela y Perú (con Humala), estamos ante líderes personalistas y fuertemente autoritarios, donde no hay prácticamente relación con movimientos sociales: esto nos permitiría afirmar que, cuando no hay relación orgánica con éstos, tiende a producirse una relación líder-masa propia de esquemas populistas. El caso de Ecuador es un caso interesante que parece confirmar esta hipótesis. La CONAIE y Pachakutik, actores importantes en la década de los años noventa, que democratizaron el sistema político ecuatoriano, nunca lograron tener una opción de poder y un candidato presidencial propio, y la alianza que establecieron con Gutiérrez en 2002, un líder extrasistémico, les resultó muy costosa. Esto ha hecho que el liderazgo de Correa tenga gran autonomía respecto a los movimientos sociales. En Colombia y Bolivia la relación orgánica entre el PD y el MAS con los movimientos sociales le da mucha más estabilidad y consistencia a los liderazgos de Gaviria o Morales. En todo caso, allí los problemas son de otra índole: los problemas típicos de cómo compatibilizar la agenda de una lógica de movimiento social con una agenda de movimiento político. En el caso boliviano, habría que añadir el desafío de hacer compatibles demandas indianistas y demandas identitarias étnicas con la lógica democrática ciudadana.

La relación entre movimientos sociales e izquierda política tiene otra faceta interesante, que vale la pena explorar detenidamente: de qué manera las fuerzas tradicionales de izquierda, descolocadas en la

década de los años noventa, se «reconvierten» y tratan de relanzarse adoptando estratégicamente nuevas banderas; para el caso de los países andinos, la conversión de la izquierda adoptando discursos étnicos es realmente relevante. La centralidad de las reivindicaciones étnicas, como parte de un discurso más amplio en contra del neoliberalismo, la globalización y los intereses de los Estados Unidos puede analizarse como una combinación entre avances en la reivindicación de identidades tradicionales, pero también como una estrategia que permite construir nuevas hegemonías. En Ecuador, Bolivia y Perú, tenemos evidencia de esta combinación entre identidad y estrategia. Considérese por ejemplo los cambios en el discurso político de Evo Morales, quien durante muchos años enfatizó un discurso clasista, sindicalista, y recién en los últimos años resalta su identidad indígena; lo mismo respecto a la reconversión de amplios sectores de izquierda, tradicionalmente clasistas, detrás de las banderas étnicas del Movimiento Pachakutik; o los cambios en el discurso de CONACAMI (Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería) en el Perú, que utiliza el discurso étnico para intentar mejorar sus capacidades de negociación ante las empresas mineras. Este tema es importante porque nos lleva a las tensiones y contradicciones al interior de las fuerzas políticas de izquierda vinculadas a movimientos sociales con reivindicaciones étnicas. Estos conflictos resultan particularmente importantes para entender al gobierno del MAS (¿por qué Morales sigue ahora este discurso étnico? La hipótesis es que apela y busca movilizar a los sectores del altiplano, en la confrontación frente al oriente).

Tercero, hablar de resurgimiento de la «izquierda» es problemático. Es claro que los grupos políticos de los que hemos hablado *ocupan* el espacio de izquierda en la cartografía política. Sin embargo, si consideramos los contenidos de sus propuestas, así como sus prácticas, no necesariamente lo son; además, todo depende de cómo definamos en qué consiste ser de izquierda. Un criterio práctico para dirimir estas disputas es analizar las relaciones entre los grupos «tradicionales» de izquierda y estas nuevas izquierdas, y veremos que no siempre son armónicas.

Desde este ángulo, encontramos continuidades claras entre la izquierda tradicional colombiana y el proyecto del PD. En Bolivia, la cosa no es tan clara: después del descalabro del gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP, 1982-1985) y del desprestigio del MIR, hizo que lo más significativo de la izquierda se expresara no en lo político sino en lo social, y este movimiento hoy se expresa

en el MAS. En los demás casos la cosa es aún más problemática. En Ecuador, hay dos rupturas con la tradición expresada en el MDP: la primera es la del movimiento Pachakutik. Este movimiento intentó representar a la izquierda sobre la base de la fortaleza del movimiento social indígena, pero por supuesto tenemos las tensiones entre una plataforma clasista y otra étnica. Pero hay una segunda ruptura: el proyecto de Pachakutik no rindió frutos, como lo expresa elocuentemente la mala experiencia de la alianza con Lucio Gutiérrez en 2002, así como el 2,19% de los votos obtenidos por Luis Macas en la elección presidencial de 2006. El gobierno de Correa, por ello, es altamente personalista. En la misma línea, los casos del chavismo venezolano y del humalismo peruano están signados por la ruptura. El proyecto inicial de Chávez, expresado en el Movimiento Bolivariano 200, se desarrolló sin vínculos con la izquierda, y es sólo en el camino que fuerzas provenientes del Partido Comunista Venezolano, La Causa Radical, Patria para Todos y el MAS se suman a un proyecto altamente personalista. En Perú otro tanto: el proyecto etnocacerista primero, y el nacionalista de Ollanta Humala después, se desarrollan sin relación con la izquierda tradicional. La llegada de diversos sectores de izquierda se dio recién con miras a la campaña electoral de 2006.

En suma, solamente en Colombia hay una relación orgánica entre la «nueva» izquierda y la izquierda tradicional. En Bolivia hay cierta continuidad, pero a través de la presencia del movimiento social. En Ecuador, Venezuela y Perú, la izquierda tradicional parece tener que optar entre la soledad testimonial y el seguidismo de proyectos personalistas con fuertes componentes populistas. Algunos sectores de la izquierda tradicional se resisten a asociarse con una experiencia que les resulta ajena, otros entran con dudas, concientes de los riesgos pero motivados porque «las masas están allí»; y otros entran con entusiasmo y expectativas de poder convertirse en el futuro en conductores del movimiento (así como gozar de los beneficios del poder). Este dilema lo planteó Liliana de Riz para el caso argentino, para las relaciones entre la izquierda y las variantes de izquierda del peronismo.

Cuarto. Mirando el panorama general, encontramos entonces que las políticas del Consenso de Washington han generado descontento; la pregunta clave es qué formas específicas adopta este descontento, qué papel ocupan las fuerzas de izquierda en todo esto y cómo se estructura el sistema de partidos en su conjunto, para lo cual tenemos que mirar un panorama más amplio. En Colombia la izquierda ha te-

nido un avance importante, pero el hecho político más significativo es la reelección de Álvaro Uribe y el declive progresivo de los partidos liberal y conservador; ¿podría la crisis del bipartidismo dar paso a la consolidación de una tercera fuerza de izquierda, como ocurrió en Uruguay? Se pueden hacer paralelos sugerentes entre el Frente Amplio y el Polo Democrático (idea sugerida por Jorge Lanzaro). En Ecuador el avance de la izquierda se da en un contexto de fuerte crisis de los partidos, del sistema político en su conjunto, de extrema fragilidad institucional, de fuertes tradiciones populistas; esto hace que las iniciativas del Presidente Correa deban ser tomadas con suma cautela. En Perú, debe considerarse que Ollanta Humala ganó la primera vuelta presidencial con el 30,61% (abril 2006), pero perdió la segunda vuelta ante Alan García (52,62% frente al 47,38%, en junio); y que en las últimas elecciones regionales y locales (noviembre 2006) el Partido Nacionalista obtuvo apenas el 8% de los votos regionales (no obtuvo ninguna presidencia regional), y el 6% de los votos nacionales en la elección de alcaldes provinciales, ganando apenas 10 de 155 candidatos que presentaron (de un total de 195 alcaldías en disputa). Bolivia y Venezuela aparecen como los dos únicos casos con perspectivas de consolidación.

Aquí es importante considerar también la historia política previa. En Colombia y Bolivia encontramos movimientos con procesos de acumulación, una historia de avances y consolidación gradual. En Ecuador, encontramos que el resurgimiento expresado en el gobierno de Correa tiene como antecedente el fracaso de la alianza entre el Presidente Gutiérrez y Pachakutik, de allí que Correa muestre gran autonomía respecto a los movimientos sociales. En Perú, el carácter de *outsider* de Ollanta Humala, su falta de experiencia política previa, habla mucho de lo precario e improvisado de su movimiento y permite entender su debilidad actual. En Venezuela, la irrupción del chavismo se da en el marco de la larga descomposición del bipartidismo tradicional; que no sigue un camino de democratización gradual, como hubiera ocurrido con la consolidación del MAS o LCR, sino que colapsa. Este colapso con la hegemonía del chavismo pone sobre la agenda la discusión de la posibilidad del establecimiento de un régimen autoritario, como veremos a continuación.

Quinto, sobre los desafíos que se presentan en el futuro para las izquierdas en todos los países, gruesamente encontramos, a mi juicio, dos grandes tipos de desafíos: uno tiene que ver con la relación entre la izquierda política y los movimientos sociales; el otro con la ubicación de la izquierda en el conjunto del sistema político.

Respecto a lo primero. En algunos casos las izquierdas políticas emergentes tienen relación con movimientos sociales relativamente fuertes, en cierto modo son su expresión «orgánica» (PD en Colombia y MAS en Bolivia). Aquí la pregunta clásica se refiere a la relación entre lo social y lo político. Lo social es expresivo, el mundo de la acción directa, de las demandas particulares y corporativas; lo político se juega más bien en el espacio de la representación, donde de lo que se trata es de la agregación de preferencias. Además, para complicar más las cosas, está cómo compatibilizar las demandas e identidades étnicas con una plataforma más clasista, como en el caso del MAS; más todavía cuando en Bolivia hay propuestas *indianistas* muy radicales, que cuestionan al Estado boliviano y proponen una reestructuración estatal que de cuenta de la nación aymara. Esto por ejemplo se expresó elocuentemente en los debates sobre la forma que debió asumir la asamblea constituyente: según algunos, la asamblea debía organizarse de modo que representara a los diversos grupos étnicos, según otros debía representar corporativamente a los diversos gremios y organizaciones sociales; finalmente, el gobierno optó por una representación a través de partidos políticos, generando el rechazo de algunos sectores del MAS.

De otro lado, cuando no existe una relación orgánica entre las fuerzas políticas de izquierda emergentes y los movimientos sociales, tiende a desarrollarse una dinámica líder-masas muy caudillista, que emparenta estos casos con dinámicas populistas. Claramente, el caso de Chávez en Venezuela; Correa en Ecuador, Humala en Perú. Si a esto sumamos la existencia de un sistema político inestable y volátil, como en los dos últimos casos, las perspectivas futuras son muy inciertas.

Respecto a lo segundo. En algunos casos, tenemos sistemas políticos relativamente «cerrados», en donde el avance de la izquierda aparece democratizando el sistema, como en Colombia. Otros casos muestran sistemas políticos muy inestables, sistemas de partidos en crisis permanente, allí el significado del avance de las fuerzas de izquierda es incierto (Ecuador, Perú); pueden llevar a perpetuar la inestabilidad y los problemas institucionales, ahondando los problemas de legitimidad del sistema, o pueden en efecto democratizarlo. Todo depende del rumbo que tomen los liderazgos que encabezan esta emergencia de la izquierda, que como hemos visto, tienen fuertes componentes populistas. En Ecuador, los acontecimientos recientes (destitución de congresistas por el Tribunal Electoral, destitución de los miembros del Tribunal por el Congreso, fallo del Tribunal Constitucional a favor de los defenestrados, pero desacato abierto

del poder ejecutivo y destitución de los jueces del tribunal) es una muestra elocuente del *impasse* que genera la debilidad institucional. En Perú, la debilidad de la izquierda, la crisis interna del humalismo está haciendo que el gobierno de Alan García haya relegado los temas sociales y esté siguiendo un modelo de gobierno muy conservador.

Finalmente, están los casos de Venezuela y Bolivia. Aquí estamos ante dos fuerzas que se han convertido en actores hegemónicos. Lo que ha implicado cada caso varía de si el actor hegemónico respeta mínimamente los derechos de la oposición y reglas de juego institucionales, o si por el contrario utiliza su posición hegemónica para construir un gobierno autoritario (autoritarismos competitivos).

En Venezuela, donde el gobierno controla el 100% de la representación de la Asamblea Nacional (aun cuando el candidato opositor en las elecciones presidenciales obtuvo cerca del 40% de los votos), y donde ahora se discute la constitución de un Partido Único de la Revolución (PSUV), es evidente que el riesgo es el autoritarismo; de corte personalista, porque, como vimos, el chavismo no tiene vínculos orgánicos con movimientos sociales fuertes. Recientemente, se discute una propuesta de reforma constitucional que establece, como era previsible, la reelección presidencial indefinida. Si bien puede ser comprensible la búsqueda de una nueva forma de régimen político, que exprese el carácter de la nueva hegemonía política, bajo formas «participativas y protagonicas», esto puede terminar enmascarando un autoritarismo de izquierda muy convencional.

En Bolivia, la hegemonía del MAS no ha roto con el respeto a los marcos institucionales, como ha quedado evidenciado con la elección de prefectos, el funcionamiento del Congreso y la Asamblea Constituyente. Detrás de esto, sin duda, se encuentra una mayor fortaleza relativa de la oposición. Sin embargo, existe el riesgo de que se busque, después de la aprobación de la nueva Constitución, seguir un camino similar al venezolano. En todo caso, el hegemonismo del MAS, si bien tiene un componente personalista, también es cierto que éste se encuentra contrapesado por la vinculación de Morales y el MAS con los movimientos sociales, que imponen restricciones importantes.

DILEMAS IRRESOLUTOS

El avance de las fuerzas de izquierda, así como su capacidad de renovar la representación política, dependerá de su capacidad de en-

frentar con éxito algunos dilemas que se le presentan, y que requieren definiciones claras. El primero opone el funcionamiento de una lógica «clasista» tradicional a una nacional-étnica; el segundo opone la lógica del movimiento social con la del movimiento político; y la tercera, la apuesta por formas de democracia directa con las lógicas propias de la democracia liberal representativa.

Respecto a lo primero, tenemos a una izquierda que tradicionalmente cuestionó al orden social privilegiando el protagonismo de actores definidos sobre la base de su ubicación en la estructura de producción capitalista, particularmente la clase obrera vinculada a la gran producción industrial. Sin embargo, en los últimos años, las posiciones de izquierda han logrado revitalizarse sobre nuevos ejes, cuya confluencia con los anteriores está todavía por definirse: por ejemplo, la reivindicación de banderas nacionales o étnicas. Ha sido más fácil sumar a las demandas y banderas tradicionales el rechazo a una globalización hegemónizada por los poderes dominantes mundiales, y desde este ángulo reivindicar la autonomía de los Estados nacionales de la periferia; sin embargo, la cosa es más difícil cuando se trata de asumir una agenda con reivindicaciones étnicas.

Tradicionalmente, las izquierdas subordinaron esta temática a la de las clases sociales y consideraron las reivindicaciones étnicas como una suerte de «contradicción secundaria» con el sistema. De hecho, en Ecuador y sobre todo en Bolivia durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada, se dio una convergencia entre reformas neoliberales y la implementación de políticas que reivindicaban los derechos de la población indígena;⁹ la política de reconocimiento de derechos culturales e identitarios resultaba una estrategia de legitimación del sistema en un contexto en el que las políticas de distribución populistas tradicionales no estaban al alcance. Sin embargo, las oportunidades abiertas por estas iniciativas permitieron la acción de un conjunto de operadores sociales y políticos que desplazaron su eje de acción de los gremios y actores tradicionales a las nuevas organizaciones indígenas, y potenciaron sus procesos de organización y capacidades de movilización y acción colectiva (Tanaka, 2006b). Esto fue clave para que, en el contexto de las políticas neoliberales y del debilitamiento de la izquierda tradicional y los actores sociales que privilegiaron históricamente, surgiera un nuevo tipo de movilización entre los sectores populares, sobre la base de reivindicaciones étnicas y culturales. De hecho, postulo que existe una relación entre el debili-

9. Véase entre otros Albó, 1993; y Van Cott, 2000.

tamiento de la izquierda clasista y la emergencia de reivindicaciones étnicas, y que es precisamente la mayor fortaleza de la izquierda clasista en el Perú en la década de los ochenta la que explica la ausencia de un movimiento indígena vigoroso en este país (Tanaka, 2003).¹⁰

Esto implica que existe una tensión entre las banderas históricas de la izquierda clasista y las basadas en una política de la identidad, expresadas en los conflictos entre movimientos como el MDP y Pachakutik en Ecuador, entre la COB, el MAS y el Movimiento Indígena Pachakutik (MIP) en Bolivia, o entre el Partido Socialista y el Partido Nacionalista en el Perú. Para unos, la izquierda tradicional olvidó y menospreció a sectores excluidos y fundamentales de esos países; para otros, expresó sus intereses a través de su identidad de clase, como campesinos. La pregunta queda sin responder: ¿hasta qué punto las nuevas formas de movilización basadas en elementos étnicos e identitarios cuestionan el fondo del orden capitalista? ¿Se trata de un cuestionamiento más integral, más radical, o por el contrario se cae en un particularismo y en una fragmentación de las demandas populares?

Un segundo gran dilema irresuelto para la izquierda es cómo dar el paso de una lógica de movimiento social, que permite tener una identidad más definida y coherente, basadas en prácticas de oposición y confrontación, pero que tiene el límite de no contar con las herramientas que da el manejo del Estado, a una lógica de movimiento político, en la cual se pueden aprovechar las políticas públicas, pero al mismo tiempo implica inevitablemente entrar en procesos de negociación y acuerdo, tener que buscar adhesiones más amplias, con lo que las identidades originales se ven sometidas a grandes tensiones. Este problema es más marcado cuando la base de la identidad está marcada por un fuerte rechazo al ámbito político institucional o cuando se apela a un sentimiento tan primordial como la etnicidad o la cultura. Una manifestación de este dilema podemos observarla en los conflictos internos que enfrenta el Polo Democrático en Colombia, organización construida sobre la base de movimientos sociales y gremios con un fuerte perfil antiestatal y de rechazo a la política partidaria tradicional.¹¹ Más claramente aun, podemos verla

10. Véase también López, 2000; Pajuelo, 2005.

11. En la fundación del PD participaron gremios como la Confederación General del Trabajo (CGT), la Federación Colombiana de Educadores (FECODE); y una gran diversidad de organizaciones cívicas con demandas de género, por la paz, defensa de los derechos humanos, etcétera.

en los desafíos que enfrenta el nuevo gobierno de Evo Morales y del MAS en Bolivia. De un lado, tenemos la base del movimiento cocalero y otros movimientos y gremios con una tradición de confrontación fuertemente antisistema, y del otro las expectativas mucho más moderadas de sectores más amplios que explican el triunfo en primera vuelta de Morales en las últimas elecciones.

Es muy llamativo cómo el MAS logró pasar, en poco tiempo, de una lógica puramente de movilización y confrontación, anclada en actores sociales con identidades muy cerradas, que fue fundamental para la caída de los gobiernos de Banzer y Sánchez de Lozada,¹² a una exitosa lógica electoral, para lo cual logró ampliar su convocatoria también a los sectores medios y a otros sectores mucho más de centro. Se trata de plataformas de sostenimiento programático sumamente distintas. De otro lado, está el desafío de pasar de una lógica puramente confrontacional y de oposición, que buscaba «agudizar las contradicciones del sistema», a una lógica en la que asegurar mínimos niveles de gobernabilidad y estabilidad constituye un requisito indispensable para el éxito de una gestión gubernativa. Morales y el MAS, sin embargo, han llegado al gobierno nacional sin la necesaria experiencia en el manejo del sector público, y carecen de propuestas bien elaboradas, que han tenido que ir construyendo sobre la marcha, por lo que el rumbo de su gobierno aparece sumamente incierto.

Un tercer dilema irresuelto es el que opone la actuación dentro de los marcos de la democracia representativa y la búsqueda de «otras» formas de democracia, directa y participativa, que pueden erosionar el marco básico democrático, el pluralismo político, los equilibrios esenciales a una democracia; la tensión entre la búsqueda del poder y la hegemonía política, necesarias para impulsar «cambios revolucionarios» y, del otro, la necesidad de preservar el carácter democrático de la izquierda, para así evitar caer en la construcción de nuevos regímenes autoritarios. Piénsese por ejemplo en algunas propuestas del MAS, de construcción de una representación política sobre bases corporativas o étnicas; o en el movimiento indígena ecuatoriano cuando apoyó el golpe de Estado de Lucio Gutiérrez en enero de 2000, expresivos ambos de las ambigüedades de la izquierda frente a la democracia. Pero sin duda este dilema se manifiesta de la manera más elocuente en Venezuela bajo la «revolución boliviana» del presidente Chávez. En este país, el chavismo ha logrado en los últimos años,

12. Sobre las protestas en Bolivia en los últimos años, véase Crabtree, 2005; Patzi, 2005; García, 2004, entre otros.

en medio de un escenario político polarizado e inestable, erigirse en una fuerza hegemónica, con un importante respaldo popular, gracias al desarrollo de programas sociales financiados con los recursos de la economía petrolera. La fortaleza electoral del chavismo le permitió controlar la Asamblea Constituyente de 1998 y el Congreso, y por medio del control de estas instituciones, refundar el conjunto del régimen político bajo su égida. Ello ha llevado en la práctica a terminar con los equilibrios, contrapesos y el pluralismo inherente a toda democracia, lo que permite que el gobierno de Chávez actúe de maneras abiertamente autoritarias, y desarrolle políticas de corte más clientelar antes que «revolucionarias» en su relación con la población.¹³

¿Cuál es la relación entre izquierda y democracia? Es una pregunta pertinente para todas las izquierdas del continente. Ciertamente las democracias «realmente existentes» en América Latina tienen problemas serios de legitimidad, por lo que resulta válido explorar «nuevas formas» de democracia, que incorporen mecanismos de democracia directa y participativa, que permitan «acercar» las instituciones del régimen político a los ciudadanos. Sin embargo, la izquierda suele *oponer* la participación de organizaciones sociales y gremios a la acción de los partidos y de las instituciones representativas, obviando que las instituciones de la sociedad civil también están afectadas por muchos de los vicios que se atribuyen a los partidos, con lo que se sigue un camino que termina en esquemas autoritarios y aun menos legítimos.

PERSONALISMOS Y CONSISTENCIA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Para concluir: ciertamente existe un serio problema de representación política en los países andinos, y diversas propuestas políticas cuestionan los sistemas políticos actuales, entre ellas las fuerzas de izquierda. Ya vimos cómo los intentos de renovar la representación política enfrentan serios dilemas y desafíos. Ahora bien, ¿qué hacer entonces frente a los problemas de representación política? ¿Qué factores o variables inciden en el logro de mejoras en la representación? ¿Qué lecciones nos deja el análisis de las experiencias recientes en nuestros países?

13. Véase Hsieh, Chang-Tai y otros, 2007, entre muchos otros.

Analicemos el escenario regional, los avances de fuerzas críticas con el neoliberalismo, y qué variables inciden en la diversidad de situaciones que se pueden registrar, para darles algún principio de inteligibilidad. Encontramos dos variables clave: de un lado, está el grado de personalismo de los líderes que encabezan los gobiernos que pretenden renovar la representación cuestionando el modelo neoliberal. Hay en un extremo líderes altamente personalistas, que no tienen partidos políticos sólidos de respaldo, o toman distancia de los mismos; que no tienen bases de apoyo claramente identificadas en sectores u organizaciones específicas, sino en un difuso apoyo no articulado, que se presta a una relación líder-masa populista. En el otro extremo, tenemos líderes cuyas agendas y acciones corresponden a demandas o plataformas políticas surgidas de un movimiento político o social más amplio, cuyo liderazgo responde a la capacidad de expresar en el plano político-electoral programas o posiciones ideológicas o sociales-sectoriales. Otra variable clave es la consistencia de las instituciones democráticas; de un lado, tenemos contextos en los cuales existe una institucionalidad democrática más asentada, con equilibrios entre los poderes del Estado, instituciones autónomas, no dependientes de los gobiernos de turno; del otro, tenemos países con una institucionalidad democrática deslegitimada, en los que líderes con discursos fundacionales pretenden reorganizar e intervenir en los otros poderes con un importante aplauso popular.

Sobre la base de ambas variables, podemos distinguir cuatro situaciones. En una de ellas, tenemos una combinación de liderazgos que responden a movimientos sociales, que actúan en contextos institucionales relativamente más estables. Sería, por así decirlo, la situación que permite que el avance de fuerzas políticas renovadoras ocurra en un contexto de mayor estabilidad. En este cuadro podríamos ubicar casos como los de los Presidentes Lula en Brasil, Vázquez en Uruguay, e incluso la situación del Polo Democrático Independiente en Colombia. El liderazgo de Lula es expresión de un largo proceso de construcción partidaria (PT), que tuvo como base fundamental al sindicalismo paulista; el de Tabaré Vázquez es expresión de un largo proceso de construcción política, que se expresa en el Frente Amplio, que a su vez reúne un amplio conjunto de grupos políticos y organizaciones sociales. El PDI en Colombia es la expresión política de diversos sindicatos, gremios y movimientos sociales. En todos estos casos existe una institucionalidad estatal más estable, o un sistema político que asegura el mantenimiento de equilibrios mínimos entre diversas fuerzas, lo que permite una

democratización del sistema político, pero evitando un colapso institucional.

Una segunda situación, en el extremo opuesto, ubica a líderes altamente personalistas, desvinculados de grupos políticos o sociales bien definidos, en contextos de precariedad institucional. Esta situación da margen para altos niveles de discrecionalidad o arbitrariedad. Aquí podemos ubicar liderazgos que apelan a discursos antisistema, ya sea de izquierda como de derecha, aprovechando los problemas de legitimidad de las instituciones. Aquí podemos ubicar a líderes como Chávez en Venezuela o Correa en Ecuador; también casos como los de los Presidentes Gutiérrez en Ecuador o Fujimori en Perú. De estos cuatro, cabe decir que el caso de Chávez es el que más se acerca a la construcción de algún proyecto partidario, a diferencia de todos los demás, que entraron a la arena política a través de movimientos organizados para participar en elecciones. Después de encabezar la insurrección contra el Gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, Chávez trabajó en la constitución del Movimiento Bolivariano 200 (MB200), y luego el Movimiento Quinta República. Desde su llegada al poder, el movimiento incorporó a sectores de otros grupos de izquierda, como el MAS y el PPT. Sin embargo, el ejercicio del poder por parte de Chávez se ha caracterizado por un personalismo extremo, que no responde a alianzas o pactos políticos, y que, antes que responder a bases sociales constituidas, más bien lleva adelante una construcción de apoyo social «desde arriba». La debilidad de las instituciones hace que sea fácil que estos líderes caigan en prácticas autoritarias.

Luego tenemos dos tipos de situaciones intermedias. En una de ellas tenemos liderazgos con tendencias personalistas, pero ubicados en contextos institucionales más fuertes, que hacen que éstos no lleguen a romper una dinámica democrática: serían los casos de los Presidentes Bachelet en Chile o Uribe en Colombia. Ambos presentan rasgos de personalismo, con diversos grados, aunque provengan de partidos tradicionales: el socialista en el caso de Bachelet, y el Liberal en el de Uribe. Al mismo tiempo, ambos gobiernan encabezando alianzas partidarias, la Concertación en Chile y una coalición de diversos grupos, que incluyen al Partido Conservador y sectores importantes del liberalismo en Colombia. A pesar de ello, sus liderazgos han sido contrapuestos con los partidos tradicionales, se han presentado como líderes renovadores y alternativos a la continuidad del orden imperante. Bachelet, siendo candidata de la Concertación y militante del Partido Socialista, llevó adelante su campaña con una estrategia de marcar distancias con el

establishment de la Concertación, y de presentarse como una líder cercana al ciudadano de a pie, no a la clase política. Por su lado, Uribe encabezó un movimiento disidente del Partido Liberal, y rápidamente hizo de su lucha contra la «politiquería» un elemento central de su discurso. Sin embargo, al operar estos líderes en contextos más institucionalizados, no llegan a romper con las dinámicas imperantes. En el caso de Bachelet, resultó claro que para gobernar requería del apoyo de los partidos de la Concertación; en el caso de Uribe, tenemos un Presidente que intentó llevar a cabo acciones que consolidaran un poder personalista en desmedro de las instituciones, pero fracasó en sus intentos: Uribe buscó cerrar el Congreso, tuvo iniciativas que buscaron limitar la autonomía del poder judicial, la Corte Constitucional, atacó a los partidos tradicionales, pero, al menos hasta el momento, no ha logrado quebrar los equilibrios políticos e institucionales que rigen el funcionamiento de la democracia colombiana.

Finalmente, tendríamos Presidentes más fuertemente vinculados a movimientos políticos o sociales constituidos, que operan en contextos institucionales débiles: en la región, el caso del Presidente Morales se ajustaría a este cuadro. Morales es el líder del Movimiento al Socialismo, organización concebida como «instrumento político» de un conjunto de organizaciones sociales; si bien en el poder Morales muestra altos niveles de autonomía respecto a las organizaciones sociales constituyentes del MAS, es claro que la base de su liderazgo y legitimidad está en seguir las aspiraciones y demandas del movimiento que lo condujo al poder. De otro lado, Morales actúa en el contexto de un orden institucional extremadamente frágil, cuyos problemas de legitimidad han permitido que se instaure una lógica fundacional del régimen político. Sin embargo, hasta el momento, la existencia de poderes de facto, expresados principalmente en poderes regionales, ha logrado evitar que la lógica fundacional impulsada desde el gobierno caiga en una dinámica como la registrada en Venezuela con Chávez.

La conclusión, una vez más, es que los intentos de mejorar la representación política, y el cuestionamiento a los regímenes y sistemas políticos imperantes, pueden descarrilarse debido a la intervención de liderazgos excesivamente personalistas, que no representan intereses y demandas políticas o sociales definidas, con lo que fácilmente puede caerse en prácticas arbitrarias y en mecanismos populistas de relación entre líderes y masas; y cuando los intentos democratizadores y fundacionales del régimen político quiebran los mínimos equi-

libros institucionales y el pluralismo necesario para que podamos mantener la esencia de un régimen democrático.

REFERENCIAS

- ALBÓ, Xavier. (1993). *¿Y de Kataristas a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*. La Paz: Cedoin-Unitas.
- COLLIER, Ruth y David COLLIER. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- CRABTREE, John. (2005). *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- EDWARDS, Sebastián. (1995). *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington: World Bank. Oxford University Press.
- GARCÍA, Alvaro (coord.) (2004). *Sociología de los movimientos sociales*. La Paz: Diakonía, OXFAM.
- GARRETÓN, Manuel Antonio y otros. (2003). *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- HAUSMANN, Ricardo. (2003). «La crisis de esperanza de América Latina». *Foreign Affairs en español*, enero-marzo.
- HSIEH, Chang-Tai y otros. (2007). «The Price of Political Opposition: Evidence from Venezuela's *Maisanta*». Documento inédito.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo y John WILLIAMSON (eds.) (2003). *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.
- LÓPEZ, Silesio. (2000). «Democracia y participación indígena: el caso peruano». En Fernando García (coord.), *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*. Quito: Flacso.
- LOZANO, Wilfredo. (2005). «La izquierda latinoamericana en el poder». *Nueva Sociedad*, núm. 197, mayo-junio (pp. 129-145).
- MORLEY, Samuel, Roberto MACHADO y Stefano PETTINATO. (1999). *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago: Cepal.
- OCAMPO, José Antonio. (2003). *Balance preliminar. América Latina y el Caribe en el 2002*. Santiago: Cepal.
- PAJUELO, Ramón. (2005). «Política, etnicidad y organizaciones indígenas: lecciones de la experiencia peruana». En Jorge León y otros, *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes* (pp. 109-134). La Paz: IFEA-PIEB.

- PATZI, Félix. (2005). «La revuelta indígena en defensa del gas y el derrocamiento del Gonzalo Sánchez de Lozada». En Jorge León y otros, *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes* (pp. 39-51). La Paz: IFEA-PIEB.
- PETKOFF, Teodoro. (2005). «Las dos izquierdas». *Nueva Sociedad*, 197: 114-128.
- ROBERTS, Kenneth. (1995). «Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America». *World Politics*, 48 (1): 82-116.
- RODRÍGUEZ, César y Patrick BARRETT. (2004). «¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana». En César Rodríguez, Patrick Barrett y Daniel Chávez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (pp. 15-65). Bogotá: Norma.
- TANAKA, Martín. (2003). *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- . (2006a). «El agotamiento del modelo neoliberal y el resurgimiento de la izquierda en los países andinos». En Pedro Pérez Herrero (editor), *La «izquierda» en América Latina* (pp. 253-272). Madrid: Pablo Iglesias.
- . (2006b). «Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales». Working Paper 324, del Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana.
- . (2006c). «From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela». En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (pp. 47-77). Stanford: Stanford University Press.
- VAN COTT, Donna Lee. (2000). «Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Right». En *Parliamentary Affairs*, 53 (1).
- VILAS, Carlos. (2005). «La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares». *Nueva Sociedad*, 197: 84-99.
- WEYLAND, Kart. (1996). «Neopopulism and Neoliberalism in Latin America». *Studies in Comparative International Development* 31 (3): 3-31.
- WISE, Carol, Riordan ROETT y Guadalupe PAZ (eds.) (2003). *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington: Brookings Institution Press.



FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS: PROPUESTA PARA CHILE



SALVADOR VALDÉS PRIETO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

INTRODUCCIÓN¹

Si bien el financiamiento de las campañas electorales ha sido el tema más abordado en los debates públicos y por la literatura de ciencias políticas, es importante cubrir también los extensos periodos *fuera* de campañas, durante los cuales se realiza la mayor parte de la labor política. Ese es el tema de este trabajo.

La segunda sección presenta el marco conceptual y deduce de inmediato algunas propuestas. La tercera sección describe la situación inicial en cuanto a financiamiento público de partidos por medios legales, y la cuarta sección describe la situación inicial en cuanto a financiamiento público de partidos por medios derechamente ilegales. La quinta sección realiza propuestas para estimular la producción de bienes públicos específicos por parte de los partidos, en particular entrenamiento de candidatos y participación ciudadana. La sexta sección hace una propuesta de financiamiento público equitativo a los partidos de oposición, cualquiera sean ellos, como ocurre en otras democracias.

Lo que queda de esta introducción está dedicado a una precisión metodológica. Nos parece esencial aclarar que, cuando se desea hacer propuestas concretas, es un requisito describir con realismo el sistema político particular que se pretende mejorar y la situación

1. Se agradecen los comentarios de Lucas Sierra y de los participantes en el Seminario Internacional sobre Reforma de los Partidos Políticos en Chile, organizado por CIEPLAN, PNUD, IDEA, Proyectamérica, CEP e Instituto Libertad y Desarrollo, 24-25 de agosto de 2007, Hotel Plaza El Bosque, Santiago de Chile.

financiera en la cual operan los partidos políticos afectados. La ausencia de una apreciación cabal de las restricciones de la situación inicial puede conducir a propuestas con consecuencias opuestas a las deseadas, o que tengan efectividad nula.

Por ejemplo, ante de proponer más regulación estatal, es esencial contar con una descripción realista de la calidad de las instituciones estatales disponibles en el país analizado. En especial, interesa el grado de autonomía respecto del poder político y el grado de profesionalismo de la entidad fiscalizadora y de los jueces encargados de resolver conflictos referidos a partidos políticos y candidatos. En muchos países de América Latina, el gobierno de turno tiene una influencia decisiva sobre el organismo fiscalizador, sobre los jueces y sobre los fiscales del ministerio público, de manera que ellos no pueden ser considerados imparciales entre partidos. En tales contextos, sería un error proponer medidas que incrementen las regulaciones a cargo de los organismos o jueces cuestionados, pues ellas serían aplicadas en forma parcial. En ese caso, las regulaciones propuestas serían capturadas por el oficialismo para perjudicar a los partidos rivales, *reduciendo* la competencia política.

En forma análoga, sería contraproducente adoptar las medidas ya aplicadas por países que poseen un servicio civil desarrollado e imparcial, en países donde las instituciones públicas como los jueces, los fiscales y el organismo fiscalizador, están controlados por el oficialismo o por ciertos partidos.²

También es esencial describir con precisión el grado de independencia partidista y el grado de profesionalismo de las instituciones «de la sociedad civil», es decir, de organismos no gubernamentales (ONG). Si una ONG controlada a distancia por un partido político «revela» a la prensa que un determinado partido rival superó un límite al gasto electoral, el partido acusado entenderá que debe crear su propia ONG, también dirigida a distancia, para poder contraatacar con «revelaciones» comparables que desprestigien al partido atacante. Por esto, las medidas que incrementan el poder de las ONG no serán efectivas si no existen suficientes ONG realmente independientes, que sean reconocidas como tales.

Desde luego, la presencia de aportes extranjeros a una ONG merece una detallada investigación de las afinidades partidistas de esos

2. Para estos efectos, un «servicio civil» es un conjunto de reglas de selección, promoción, remuneración y remoción de funcionarios públicos que privilegia el mérito por sobre la afinidad partidista.

donantes extranjeros. Un país arriesga quedar en manos del control de partidos políticos o gobiernos extranjeros si adopta regulaciones que confieran un poder excesivo a ONG financiadas desde el exterior. Como la realidad de las ONG varía mucho en América Latina —compárese a Uruguay con Venezuela—, las propuestas para entregar un determinado rol a las ONG deberían ser diferentes entre países.³

El trabajo que sigue es una propuesta para Chile, que presupone las restricciones que percibimos operativas en Chile. Esta propuesta no debería ser trasladada a otros países sin un profundo esfuerzo de adaptación. La evaluación que subyace a nuestras propuestas son que el Servicio Electoral y el Ministerio Público son entes imparciales entre partidos, y que su personal es capaz de mantener secretos respecto al oficialismo si la ley se lo exige. Sin embargo, subyacen también las hipótesis de que la judicatura es excesivamente lenta y que el grueso de las ONG chilenas no ha establecido todavía una reputación de imparcialidad en el caso de Chile.

LINEAMIENTOS PARA UN FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son asociaciones privadas que cumplen funciones públicas. Estas funciones públicas giran en torno a la gobernabilidad, es decir, a la capacidad de agregar voluntades en pos de fines comunes. Las funciones públicas son la provisión de gobierno cuando están en el poder, la provisión de legislación cuando están en el Congreso y la provisión de opinión sobre los temas de interés general que represente al electorado. Los medios para cumplir dichos fines incluyen la selección de candidatos y la formación política, entre otros.

El hecho de ser organizaciones privadas y voluntarias distingue a los partidos políticos de la burocracia estatal. El hecho de proveer gobierno desde el poder ejecutivo y desde la legislación, que controlan el monopolio estatal sobre la fuerza física, diferencia a los partidos políticos de los medios de comunicación masivos, de los grupos de

3. Contrariamente a las instituciones estatales, las ONG no pueden ser objeto de normas de servicio civil. El único mecanismo que cumple ese rol es su reputación, pero ella se gana lentamente a través de casos concretos en que se atrevieron a enfrentar a partidos cercanos, y a través de la transparencia respecto a sus fuentes de fondos.

abogacía de fines específicos, de los centros de estudio y de las instituciones académicas.

Según los principios económicos, la naturaleza *pública* de algunas de las funciones cumplidas por los partidos políticos indica inmediatamente que quedarían *subfinanciadas* si sólo existiera financiamiento privado para ellas. Esto se deduce de la definición económica de un bien «público», que es la siguiente: un bien o servicio es «público» si se cumplen dos condiciones: 1) el hecho de ser aportado a un ciudadano no reduce la capacidad de aportarlo a otros ciudadanos; por ejemplo, una buena política de seguridad ciudadana que beneficia a un ciudadano también beneficia a otros sin desproteger al primero; y 2) no es posible excluir de los beneficios del servicio a ciudadanos que *no* contribuyen al financiamiento de la producción del servicio. Por ejemplo, cuando un gobierno aplica una política para la superación de la pobreza, el bien obtenido alcanza también a quienes votaron por la oposición, porque no es posible excluirlos del beneficio.

Con excesiva frecuencia el análisis termina aquí y se procede a la etapa de proponer subsidios específicos. Sin embargo, la experiencia muestra que sí es posible «privatizar» algunas funciones de gobierno y de legislación, en el sentido de utilizar dichas potestades en beneficio o perjuicio particular de algunos grupos o personas, excluyendo a los demás ciudadanos o incluso perjudicándolos. Este desvío de potestades públicas crea servicios de naturaleza «privada», en el sentido de no cumplir alguno de las dos condiciones mencionadas. Por ejemplo, una función regulatoria, la creación de una norma legal o la oportunidad de proponer indicaciones en proyectos de ley, puede ser intercambiada por favores a los políticos involucrados, dando origen a la corrupción y a la extorsión.

La corrupción se define como el desvío de potestades públicas para servir fines privados. Por su parte, la extorsión consiste en usar las potestades públicas para vender protección, por la vía de amenazar con un daño relativo a personas que no donen dinero u otros recursos.

La posibilidad de «privatización» existe en política. Ella implica que aquellas potestades de gobierno y las indicaciones parlamentarias (inicio de legislación) que están a la venta o que se usen como amenaza para vender protección quedan *sobrefinanciadas*, en relación a lo que la ciudadanía desea. Nada impide que un partido político esté sobrefinanciando, a pesar de realizar funciones públicas, si ese partido está participando en corrupción y extorsión.

De aquí se desprende que la ciudadanía cometería un grave error si aceptara un sistema de financiamiento de los partidos que aportara

subsidios sin imponer a cambio condiciones, permitiría a los partidos corruptos y extorsionadores continuar esas prácticas para obtener recursos privados adicionales. En ese caso el partido beneficiario recibiría el aporte estatal en calidad de un ingreso adicional que en nada obliga a cesar la venta de favores ni la venta de protección. Tampoco lo obligaría a producir actividades específicas de valor para la ciudadanía.

Resumiendo, la primera propuesta respecto al financiamiento de los partidos políticos es rechazar los subsidios incondicionales:

Propuesta 1. Condicionar el financiamiento con recursos públicos de los partidos a la ejecución de actividades específicas en las cuales exista subproducción documentada. Además, condicionar el financiamiento público a la sujeción por parte del partido a mecanismos de control que impidan la obtención de recursos por medio de la corrupción y la extorsión.

Otro error frecuente es suponer que el financiamiento *público* —originado en los contribuyentes y distribuido por el Estado— está por naturaleza exento de los peligros de la corrupción. Esto es un error. Por ejemplo, cuando un partido político en el poder usa las potestades públicas para desviar fondos públicos en beneficio de sí mismo (entendido como organización, sin considerar beneficios para sus personeros o sus familiares), estamos en presencia de un caso de corrupción. En efecto, un partido político es también una organización *privada* que puede enriquecerse a costa de los contribuyentes o satisfacer el interés privado de sus militantes en conservar el poder, por medio del desvío de potestades públicas.

La corrupción en el financiamiento público puede ser de dos clases, según el grado de ilegalidad de la extracción de recursos a los contribuyentes:

- La más conocida es el desvío de fondos públicos por *medios ilegales* hacia el financiamiento de campañas y partidos oficialistas. Esta clase de corrupción ha sido importante en Chile, respecto a los casos MOP-Gate (1997-2001), Programas de Generación de Empleo (2005) y Chiledeportes (2006), entre otros. El daño provocado al desarrollo democrático es evidente.
- El desvío de fondos públicos por medios *legales, pero ilegítimos*. Considere una gran coalición de todos (o casi todos) los partidos, que usa sus potestades legislativas para autoconfe-

rirse subsidios públicos a todo evento, o condicionados a variables «distractoras» (aquellas que no están correlacionadas con la prestación de servicios públicos). Esta también sería una actuación corrupta según las definiciones internacionales ya citadas, y puede ser más importante precisamente por estar respaldada por una ley.

Esta segunda vía no es teórica. En algunos países de Europa continental el financiamiento público «para financiar el gasto corriente de los partidos», es decir a todo evento o condicionado solamente a variables distractoras, ha aumentado a niveles que en otras latitudes serían considerados excesivos. Por ejemplo, en Alemania los partidos poseen grandes edificios con piscina temperada reservada al uso de los empleados del partido. Este es el resultado de un proceso por el cual los partidos en el Congreso se autoconfieren subsidios a todo evento o condicionados a variables distractoras, cuya magnitud ha crecido a lo largo de los años, con cargo a los contribuyentes. El cuadro 1 revela que entre 1965 y 1995 el monto total de subsidios autoconferidos se elevó en 58 veces.

La Comisión de Reforma del Estado convocada por el CEP en 1997, consideró en su informe del año 2000 que un financiamiento público «por cada voto obtenido» *no* es adecuado, porque:

1. El número de votos obtenidos es una variable distractora. Dicho número es independiente de (no tiene relación única con) la producción de bienes públicos específicos por parte del partido. Nada hace pensar que acceder a un voto más eleve la producción de algún bien público de utilidad general.⁴

Una analogía ayuda a precisar esta crítica: imagine una sociedad anónima donde el directorio distribuye dividendos sólo a aquellos accionistas que obtengan más votos en la elección de directorio. Esa práctica sería injusta, pero además es ineficiente, porque permite a los accionistas que ya cuentan con más votos a explotar a los demás accionistas, sin mejorar en nada el desempeño de la sociedad.

4. Sólo en el caso de los bienes privados existe correlación positiva entre el valor social de los servicios prestados y el número de usuarios del servicio: esta correlación proviene de que el bien es «privado»: si otra persona quiere acceder a él, debe producirse una unidad más, sin que pueda compartir los bienes que usan otros conciudadanos.

Cuadro 1
Crecimiento acelerado de los subsidios públicos en Alemania
(suma de los niveles Federal y Länder; millones de marcos/año)

Año	Por actividad educacional	Por voto obtenido	Por actividad parlamentaria	Total
1959	5	0	0	5
1965	13,1	0	9,7	22,8
1970	74,3	60,8	20,6	155,7
1975	160,6	60,8	52,5	273,9
1980	270,9	98,8	88,5	458,2
1985	381,6	190,0	112,7	684,3
1990	562,9	247,0	162,8	972,7
1995	619,9	460,0	238,7	1.318,6

Fuente: Valdés (2000: 495).

Del mismo modo, los partidos no deberían obtener un subsidio si no han provisto bienes públicos de utilidad general, por ejemplo un estudio que respalde una indicación legislativa. Este subsidio sería independiente del número de votos que el partido obtuvo en la última elección, siempre que haya sido suficiente para que llegue al parlamento.

2. Los legisladores tienen un conflicto de interés: los mismos parlamentarios que evalúan y aprueban el alza reciben el subsidio. Por ejemplo, el subsidio por voto obtenido, al igual que otros subsidios públicos no condicionados a la producción de bienes públicos, presenta el riesgo de que su monto y cobertura sea elevado sistemáticamente a lo largo del tiempo.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP advierte además que un subsidio por cada voto obtenido agudiza la desigualdad económica entre candidatos. En efecto, cuando un mayor financiamiento privado permite captar un mayor número de votos, el subsidio por voto obtenido puede *multiplicar* una asimetría inicial en el financiamiento privado. Esa Comisión entrega dos interesantes ilustraciones referidas a la campañas presidenciales de 1994 y 1999 (2000: 491-2).

A pesar de estas graves objeciones, la ley chilena de 2003 creó un subsidio público por voto obtenido.⁵ El Congreso chileno incurrió

5. Ley 19.884. El subsidio por voto establecido en dicha ley tiene una ventaja

en el vicio indicado en el punto 2 en 2005, apenas dos años después de aprobar la ley original en 2003, pues expandió la cobertura del subsidio a los votos obtenidos por los candidatos presidenciales. Ello no era necesario para financiar las campañas, pues para ello basta con los subsidios por voto obtenidos por los partidos, que en magnitud son un tercio de los subsidios obtenidos por los candidatos a parlamentario. Más aún, cuando las elecciones presidenciales son simultáneas con las parlamentarias, como ocurre en Chile desde 2005, muchos costos de campaña pueden ser compartidos entre ambos tipos de candidato. En cambio, la producción de bienes públicos específicos quedó desatendida.

El peligro de que la tendencia a aumentar el monto del subsidio por voto o su cobertura continúe es evidente: la gran coalición de todos los partidos con representación parlamentaria podría elevar nuevamente el monto del subsidio por voto antes de las elecciones de 2009.

Eso no es todo. Ya existe un incentivo político natural a obtener más votos para acceder a puestos de poder. Sin embargo, el subsidio por voto agrega un incentivo puramente económico a obtener más votos: el enriquecimiento del candidato o partido. Este incentivo económico innecesario podría incentivar conductas perversas, como ofrecer beneficios *privados* a los electores (financiados con parte del subsidio por voto), y como amenazas de retirar beneficios públicos al distrito que no vote por el partido. Este aspecto del subsidio por voto incentiva acciones no buscadas, como clientelismo, corrupción y venta de protección.

Se deduce que el financiamiento público para los partidos debería estar sujeto a controles por parte de otros poderes del Estado que frenen los conflictos de interés descritos aquí, que dañan a la ciudadanía aunque estén establecidos en alguna ley.

El Tribunal Constitucional chileno revisa de oficio toda la legislación orgánica constitucional, más aquellas leyes donde un grupo de parlamentarios solicite una revisión, más aquellas que atraen un recurso de parte de personas afectadas. Al hacer su revisión, el Tribunal Constitucional evalúa el cumplimiento formal de los mandatos de la

sobre otras, que es usar como base el número de votos obtenidos en *esa misma* elección, omitiendo referencias a los votos obtenidos en elecciones anteriores. Esto evita favorecer en forma asimétrica a los partidos establecidos o «incumbentes», por sobre los partidos más nuevos o entrantes, y por sobre los candidatos independientes.

Constitución, pero no se pronuncia sobre aspectos prudenciales. En especial, no tiene por ahora facultades para pronunciarse sobre el nivel de los subsidios públicos a los partidos políticos. Por otra parte, la próxima creación de un Consejo de la Transparencia abre la posibilidad de encargarle funciones relacionadas con esta materia.

Nuestra propuesta incluye dos medidas:

- Primero, que la ley encargue al Servicio Electoral preparar y publicar información sobre el volumen de subsidios a los partidos políticos, dentro y fuera de campaña, y su tendencia en el tiempo. También se propone encargar al Consejo de la Transparencia fiscalizar que el Servicio Electoral publique en internet esta información, en forma permanente y actualizada. El objetivo es facilitar a la ciudadanía, las ONG, los centros de estudios y los medios de comunicación, una fiscalización de los subsidios autoconferidos.
- Segundo, proponemos modificar la Constitución para establecer que los subsidios públicos a la actividad política sean materia exclusiva de la Ley Orgánica Constitucional. Esto significa trasladar las partes respectivas de la ley 19.884 y 19.885 a la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, ley 18.603. Este aumento de estatus legal logra dos objetivos. Primero, elevar las mayorías requeridas para autoconferirse aumentos de subsidios. Segundo, asegurar que los cambios futuros a los subsidios públicos sean revisados por el Tribunal Constitucional, aunque sólo hará esto en el plano formal.

Resumimos esto en una segunda propuesta para el financiamiento de los partidos políticos:

Propuesta 2. Rechazar cualquier subsidio público a los «gastos corrientes de los partidos», es decir, a todo evento. Rechazar los subsidios públicos condicionados solamente a variables distractoras, como son los votos obtenidos en alguna elección anterior. Se propone que la ley encargue al Servicio Electoral preparar y publicar información sobre el volumen de subsidios a los partidos políticos, dentro y fuera de campaña, y su tendencia histórica reciente. Se propone establecer que los subsidios públicos a la actividad política sean materia exclusiva de la ley orgánica constitucional.

Pasamos ahora a un tercer tema. La competencia es la forma principal que ha elegido la ciudadanía para lograr que los partidos cumplan sus funciones públicas en forma eficiente. Esta competencia, materializada en elecciones y en deliberaciones permanentes, en el Congreso y en los medios de comunicación social, impide que los partidos se distancien o independicen de los intereses de los ciudadanos, y permite al país deshacerse de partidos ineficientes o corruptos.

La competencia toma formas variadas: entre partidos políticos existentes, competencia con eventuales partidos que puedan formarse, y competencia al interior de los partidos, entre fracciones y líderes individuales.

Los partidos que compiten con éxito son aquellos que reclutan, seleccionan, forman y capacitan a los candidatos entre los cuales podrá elegir la ciudadanía, de mejor forma que los partidos rivales. Un buen desempeño de estos roles implica atraer a personas de excelencia y con vocación de servicio *al* público (no de servirse *del* público). Para atraerlos, cada partido debe prestigiar su propia reputación. Los partidos también tienen la misión de representar a sectores amplios de ciudadanos. Cumplir esto exige estar abierto a dichos sectores para atraer sus simpatías, lo cual significa transparencia, buen trato y brindar amplias oportunidades de participación.

Desde luego, los partidos con mal desempeño obtendrán menos votos. Este incentivo a esforzarse puede ser suficiente para lograr un buen servicio a la ciudadanía.

Sin embargo, ciertas leyes de financiamiento de partidos pueden generar trabas injustificadas a la formación de nuevos partidos. En efecto, los subsidios a los partidos *fallidos* o *desprestigiados por actos de corrupción o extorsión* son nefastos para la competencia política: al impedirse la salida o disolución del partido cuyos candidatos han incurrido en actos de corrupción, y por tanto que se ha desprestigiado y ha fracasado, se dificulta la entrada de otros partidos más capaces. Ello reduce el grado de competencia política, en perjuicio de la ciudadanía.

Por la misma razón, también sería negativa una norma que subsidie a los dirigentes políticos fallidos o *desprestigiados porque sus jefes de campaña participaron en actos de corrupción o fraude al fisco*, pues dificultaría la competencia interna en los partidos, entabando la aparición de líderes alternativos.

En Chile, los partidos que están fuera del Gobierno (centroderecha e izquierda extraparlamentaria) parecen mantener su vigor a pesar de las adversidades. Solamente algunos partidos de la Concertación

parecen estar en crisis. Pero la ciudadanía tiene a mano la solución: cambiar su voto, si así le parece. Del mismo modo, si al interior de los partidos algunos dirigentes han perdido reputación, por haberse involucrado en actos de corrupción o de adulteración de los comicios internos, los militantes tienen la solución a mano: cambiar su voto interno y elegir a otros más confiables.

Un peligro importante para la ciudadanía es que una gran coalición de todos (o casi todos) los partidos use su potestad legislativa para autoconferirse subsidios discriminatorios, que dejen fuera a los nuevos partidos, o que desincentiven la salida de los partidos que vayan fracasando manteniendo su acceso a subsidios estatales. Entre los subsidios que perjudican a los partidos nuevos, el lugar de honor pertenece al subsidio para «gastos de funcionamiento» en proporción a los votos obtenidos en alguna elección anterior. En efecto, el partido nuevo no estaba en la elección anterior, así que este subsidio es asimétrico en favor de los incumbentes y en contra de la competencia, por su propia definición.

Análogamente, es un peligro que una gran coalición de casi todos los líderes de partidos se autoconfiera subsidios estatales para financiar sus campañas internas, sin excluir a aquéllos que eligieron *administradores electorales dispuestos a participar en actos de corrupción o fraude al fisco*. Crear tal subsidio también sería una actuación corrupta, según las definiciones internacionales ya citadas.

Por lo anterior, se debe estar alerta contra propuestas de crear subsidios fiscales para rescatar del veredicto popular y del veredicto de la militancia a los partidos y líderes disfuncionales.⁶ Esto se resume en una tercera propuesta para el financiamiento de partidos políticos:

Propuesta 3. Usar los mecanismos de financiamiento público de partidos para favorecer la competencia entre partidos existentes y con partidos nuevos, para reducir las barreras a la salida de partidos cuyos dirigentes hayan incurrido en actos de corrupción o fraude al fisco, y para evitar la creación de barreras a la entrada de partidos nuevos. Los sistemas de financiamiento tampoco deben entorpecer la competencia interna.

Pasando al siguiente tema, consideremos el caso de *regulaciones* sobre la competencia interna de los partidos políticos, que *no* invo-

6. Véase la columna «¿Subsidios a partidos fallidos?», diario *El Mercurio* de Santiago, 31 de enero de 2007, página A2, por Salvador Valdés Prieto.

lucran subsidios. Por una parte, es conveniente crear mecanismos para impedir a los dirigentes existentes (incumbentes) autoconferirse protecciones contra la competencia interna, tales como ocultar las listas de militantes y reservarse el conteo de votos y el control de los tribunales internos. En efecto, de no existir regulaciones que prohíban dichas prácticas, los propios dirigentes actuales podrían utilizar dicho vacío con el fin de proteger su posición incumbente.

Sin embargo, también existe una salida alternativa, que no requiere de regulación alguna: el electorado puede negar su voto a aquellos partidos incapaces de organizar adecuadamente su competencia interna con respeto a los derechos de sus propios militantes. Los votantes en la elección general pueden abandonar a aquellos partidos que permitan que algunas fracciones internas roben urnas o adulteren las listas de militantes con derecho a voto.

Si la competencia entre partidos fuera suficientemente intensa, sería preferible para la ciudadanía omitir regulaciones sobre la competencia interna en cada partido, pues esas medidas son costosas de implementar y corren el riesgo de ser capturadas por los mismos dirigentes involucrados en fraudes internos. Por ejemplo, los parlamentarios que legislen dicha regulación podrían preferir una redacción que sea más estricta con sus desafiantes internos, e incluso acordar vacíos con el fin de mantener su ventaja en las elecciones internas de su partido.

La mejor solución ocurre cuando la ciudadanía actúa con severidad contra los partidos cuya competencia interna es corrupta o llena de fraudes. Por ejemplo, en Canadá el «escándalo de los patrocinos» (corrupción en el financiamiento político) llevó a los votantes a reducir drásticamente la representación del Partido Liberal en 2006, expulsándolo del Gobierno después de 13 años en el poder.⁷ Debido a ese comportamiento del electorado, en Canadá parece bastar con regulaciones mínimas a la competencia interna.

Desde luego, si se comprueba que las clientelas políticas de los principales partidos son insensibles a su grado de corrupción interna, y son suficientemente amplias como para impedir pérdidas sustanciales de votos en la elección general, ese mecanismo de disciplina sería insuficiente. La regulación para resolver esta situación debería potenciar la acción del electorado, *no sustituirla*. En especial, se debería maximizar la transparencia, proveyendo de información objetiva y oportuna al electorado respecto a los abusos detectados.

7. Véase <http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_federal_election%2C_2006>.

Para lograr esto, proponemos modificar la ley para destinar unos tres minutos diarios del tiempo actual de la franja de televisión gratuita, a la transmisión de un resumen de todos los fraudes comprobados por la justicia en el último periodo (desde la elección anterior), ordenados por partido e indicando los nombres de los políticos involucrados. Sobre todo, este resumen aclararía al elector qué políticos involucrados están postulando nuevamente a un cargo de elección popular, cuáles son los distritos donde se postula cada uno y qué partido lo respalda. El video resumen sería realizado por profesionales contratados por el Servicio Electoral, con recursos públicos.

En caso de que sea necesario crear más regulaciones para asegurar la competencia interna en los partidos existentes, siempre debería preferirse a aquéllas que fortalecen el rol de los votantes.

Resumiendo, una cuarta propuesta para el financiamiento de partidos políticos es:

Propuesta 4. Mejorar la información a la que accede el electorado general respecto de la limpieza y calidad de las elecciones internas de los partidos políticos, con el fin de que aquél decida y aplique castigos y premios. Para ello, destinar parte del tiempo actual de la franja de televisión gratuita a un resumen de todos los fraudes comprobados por la justicia en el último periodo, ordenados por partido e indicando los nombres de los políticos involucrados. Este resumen sería contratado por el Servicio Electoral.

Otro ingrediente importante para lograr una competencia política efectiva al servicio de la ciudadanía, es que los competidores en las campañas cumplan con cierto grado mínimo de igualdad en el acceso a recursos económicos. De lo contrario, cuando la diferencia de recursos es tan aguda que permite al poseedor de más recursos *inundar* de publicidad al votante, de modo de impedir que *sepa* de la existencia de los competidores o que les atribuya seriedad, entonces el candidato mejor financiado queda eximido de hacer esfuerzos reales en beneficio de la ciudadanía o de los militantes.

Este grado mínimo de igualdad sólo busca servir al objetivo de la competencia, y no debe confundirse con otras argumentaciones que proponen la igualdad como medio para servir fines distintos, por ejemplo, para maximizar la diversidad de propuestas y partidos, o para maximizar la opción de cada ciudadano para presentarse

como candidato viable.⁸ Por el contrario, proponemos distinguir entre partidos o candidatos competitivos, definidos como aquellos que son capaces de atraer grupos significativos de votantes, y partidos o candidatos irrelevantes en materia electoral. La competencia política que interesa a la ciudadanía es aquélla que se da entre los partidos y candidatos que se juegan realmente un escaño o puesto.

Estos argumentos se han desarrollado para las campañas electorales, como revela su énfasis en el gasto publicitario. Pero en este trabajo no nos preocupa la elección general, sino el periodo entre campañas. ¿En qué medida se aplican estos conceptos al periodo entre campañas?

Consideremos las campañas que ocurren fuera de los periodos de elección general u oficial. Ellas son de dos tipos:

- a. Las elecciones «primarias» para elegir el candidato presidencial para toda una coalición significativa. En esta elección primaria el distrito es todo el país. El gran número de electores, que puede superar un millón, asegura que el grueso de los votantes no esté involucrado en los detalles de la campaña. La combinación de pasividad y simplificación hace que la publicidad sea el medio más económico para comunicar a los candidatos con sus electores. En este contexto, un candidato que supere con mucho los recursos económicos de sus rivales podría inundar de publicidad a los electores de modo de quitar toda notoriedad a sus competidores. Por eso, el objetivo de un piso de igualdad en el acceso al financiamiento tiene sentido para las elecciones primarias para elegir un candidato presidencial (cuyo distrito es todo el país).
- b. En cambio, en las elecciones internas, donde sólo votan los militantes, y a veces sólo los militantes del distrito, no tiene por qué haber masividad ni simplificación. En general, se trata de un electorado informado e interesado, aunque su responsabilidad personal por los resultados de sus votaciones sea baja. Por eso, el objetivo de un piso de igualdad en el acceso al financiamiento no tiene sentido para las elecciones internas. No

8. La diversidad de propuestas es un bien válido, pero su lugar natural está en otros ámbitos de la sociedad civil, como centros de estudios y corporaciones, no en el sistema político. Del mismo modo, el respeto a la opción de cada ciudadano a presentarse de candidato no tiene por qué llevarse al extremo de financiar gustos personales sin importancia para el resto de la ciudadanía.

se justificaría destinar recursos públicos a asegurar pisos de igualdad en las elecciones internas de los partidos, pues al estar ya informados los electores, el argumento de la inundación con publicidad pierde toda validez.

Sin embargo, tampoco aceptaría la ciudadanía que se entreguen subsidios públicos a las primarias presidenciales, sin que se asegure una fiscalización de los recursos. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, incluyó en su informe proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias.⁹ Destacan los siguientes requisitos sobre las candidaturas:

- que se sujeten a la definición de gasto electoral de la ley 19.884;
- que creen administradores electorales;
- que tengan cuenta corriente única;
- que lleven contabilidad;
- que auditen dicha contabilidad con la Dirección de Fiscalización Electoral en el Servicio Electoral;
- que las candidaturas cumplan las normas de transparencia de la contabilidad ante la ciudadanía; y
- que se sujeten a la prohibición de recibir aportes de la administración del Estado, de las empresas públicas y de las ONG que reciban fondos del Estado.

A estos requisitos debe agregarse una condición más: que realmente se trata de una coalición de partidos con suficiente arrastre electoral como para contar con alguna probabilidad de ganar. Por ejemplo, puede exigirse que al menos uno de los partidos integrantes de la coalición haya presentado un candidato en la elección presidencial anterior que haya obtenido al menos 5% de los votos, o que al menos uno de los partidos tenga representación parlamentaria. Desde luego, en la elección general siempre habrá otros candidatos a Presidente que no fueron elegidos en primaria. Así, una quinta propuesta para el financiamiento de partidos políticos:

9. Apéndice 1: «Proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados», en Informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia (2007).

Propuesta 5. Se propone crear subsidios públicos para las primarias presidenciales, pero sólo para coaliciones de partidos con alguna probabilidad de ganar la elección presidencial, y siempre que se sujeten a un conjunto de normas de formalización, control y transparencia similar al aplicado en las elecciones generales. También se apoya crear mecanismos de financiamiento público para asegurar un piso de igualdad económica en las primarias presidenciales. En cambio, se rechaza que el Estado subsidie de cualquier forma las elecciones internas de los partidos.

Por supuesto, las actividades de los partidos en periodos fuera de la campaña general no se limitan a primarias ni a elecciones internas. El resto de este trabajo analiza el financiamiento de las otras actividades, que son cruciales para la ciudadanía.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN PRÁCTICA DE CHILE EN 2007

Esta sección reúne algunas magnitudes empíricas sobre financiamiento político para el caso chileno.

En general, el financiamiento de los partidos no puede ser analizado en forma aislada del financiamiento de los demás componentes del sistema político. Los motivos son los siguientes:

- a. Como los fondos son fungibles, es decir, como los partidos y los candidatos pueden traspasarse fondos entre sí, la distinción entre ellos es difusa.
- b. Es sabido que el periodo de competencia se inicia de manera informal mucho antes del periodo oficial de campaña. Esto obliga a transferir fondos en el tiempo, normalmente vía créditos bancarios que se pagan más adelante con los ingresos obtenidos en la campaña general.
- c. En Chile, el límite entre el uso público y el uso electoral de las potestades del Estado ha sido difuso para la coalición en el gobierno. Las investigaciones judiciales en los casos MOP-Gate (1997-2001), Programas de Generación de Empleo (2005) y Chiledeportes (2006) lo acreditan.

El financiamiento de los partidos en periodos fuera de campaña ha recibido en Chile menos atención que el de campaña general. Sin

embargo, los partidos proveen funciones públicas importantes en los periodos fuera de campaña, por lo que su financiamiento merece la máxima atención.

El financiamiento *público* legislado para la actividad política incluye en Chile numerosos ítemes (sin considerar la intervención electoral oficialista). Es ilustrativa la siguiente revisión de financiamientos públicos legales, basada en cifras oficiales del Servicio Electoral:

1. En periodo de campaña (a todos los partidos e independientes).¹⁰

- Subsidio por voto obtenido, incluyendo anticipo. Su valor para las elecciones de 2005-enero 2006 fue de \$14.703 mill. de pesos.
- Franja de televisión gratuita. Su valor estimado para las elecciones de 2005 fue de \$10.287 millones de pesos.¹¹
- Ventaja tributaria para las donaciones privadas a partidos y candidatos. Su valor para la elecciones de 2005-enero 2006 fue de \$2.716 millones de pesos.¹²

2. Fuera del periodo de campaña, vía presupuesto del Congreso (sólo es captado por los tenedores de escaños; excluye a partidos extra-parlamentarios).

- Asignación parlamentaria. Su uso principal es financiar una red de oficinas en el distrito del parlamentario. En cada ciclo electoral, es decir, en 4 años para 120 diputados y en 8 años para 20 (¡no 38!) Senadores, el Congreso gasta \$44.160 millones aproximadamente en este ítem. Esta asignación es *en parte* financiamiento a los partidos porque la red de oficinas también sirve a otros militantes del partido en dicho distrito, por ejemplo a candidatos y titulares de puestos de concejal, alcalde, y representantes en Consejos Regionales.

10. No consideramos el costo de la organización de los actos electorales, incluyendo locales, papeletas, materiales, vigilancia policial, porque no beneficia a los partidos propiamente tales. Tampoco consideramos una eventual remuneración a los vocales en las 32.968 mesas receptoras de sufragios.

11. Basado en estimación de 20 millones de dólares para la suma de los minutos de franja parlamentaria, franja presidencial primera vuelta y franja presidencial segunda vuelta.

12. Es el 17% de la suma de donaciones reservadas y de carácter público, todas las cuales son atribuidas a personas jurídicas.

- Los diputados reciben desde 1997 algunos fondos adicionales para pagar «asesorías legislativas externas», que son en parte políticas y en parte técnicas. Aunque en diciembre de 2006 había 77 entidades asesoras inscritas en el registro, el grueso de los fondos son canalizados a los centros de estudios ligados a los partidos políticos. De esta forma, estos gastos financian indirectamente las relaciones públicas del respectivo partido hacia los medios de comunicación, ayudando al partido a mantener su campaña permanente, además de servir para perfeccionar la legislación. Tomando el gasto en el año 2006 del Sistema de Asesoría Legislativa Externa y multiplicando por cuatro, este subsidio suma \$1.440 millones por ciclo electoral. Cerca del 70% de esta cifra es captada por los principales centros de asesoría legislativa.
- Cada parlamentario recibe una dieta de gran magnitud. Las dietas de los 120 diputados son \$4 millones líquidos al mes.¹³ Suponiendo una suma similar para 38 senadores, durante un ciclo electoral de 4 años, se alcanza un total de \$30.336 millones de pesos. Estas dietas son *en parte* financiamiento de partidos porque permiten al parlamentario destinar parte de su tiempo a la promoción de su partido. Además, muchos parlamentarios entregan una fracción de su dieta al partido.

3. Fuera del periodo de campaña, vía presupuesto de los dos niveles de poderes ejecutivos, es decir del gobierno nacional y de los municipios. Estos subsidios públicos benefician en forma *exclusiva* a los partidos en el poder ejecutivo respectivo. Los partidos que son oposición a nivel nacional controlan cerca de un tercio de los municipios, donde son el oficialismo local, mientras que los partidos que son gobierno a nivel nacional controlan también cerca de dos tercios de los municipios. Las estimaciones que siguen son gruesas, pero ilustrativas.

- Fondos públicos usados para desarrollar la actividad política de la coalición gobernante a nivel nacional. Esta actividad sirve también para financiar las relaciones públicas de los partidos gobernantes hacia los medios de comunicación, que le permiten

13. Véase el artículo «Diputados: \$444 mil más en asignaciones», diario *El Mercurio* de Santiago, 24 de agosto de 2007, página C3.

mantener su campaña permanente de reelección. Considerando 800 operadores políticos en los niveles central y regional, a razón de dos millones de pesos al mes, este subsidio asimétrico alcanzaría a \$76.800 millones por cada ciclo electoral.

- En los 346 municipios consideramos un promedio de cuatro operadores políticos a razón de un millón de pesos al mes. En este caso, la suma de los subsidios asimétricos a favor de los partidos gobernantes a nivel municipal alcanzaría a \$66.432 millones por cada ciclo electoral. Cerca de dos tercios de esta suma van a partidos de la coalición que controla el gobierno nacional (unos \$44.000 millones) y el resto va a los partidos de oposición (unos \$22.000 millones).
- Ventaja tributaria para las donaciones privadas a partidos. Hasta julio de 2007, sólo dos partidos habían publicado sus balances de 2006. Según esos datos, la suma de aportes reservados recibidos fuera de campaña dio origen a una ventaja tributaria de \$7,4 millones para los donantes a esos dos partidos, para el año calendario 2006. Aún extrapolando a un total de cinco partidos con un promedio anual similar y a un ciclo electoral completo, esta cifra llegaría apenas a \$74 millones.

Estos datos e ilustraciones confirman que en Chile existe una profusión de subsidios fiscales a la actividad política. Queda en evidencia que:

- Existe ya un amplio financiamiento público a los partidos políticos en periodos fuera de campaña. No hay fundamento para la hipótesis de que en esos periodos no acceden a fondos públicos. Por lo tanto, se reitera la propuesta 2, que era: «Rechazar la creación de subsidios públicos a los ‘gastos corrientes de los partidos’, es decir a todo evento o condicionados solamente a variables distractoras, como los votos obtenidos en alguna elección anterior».
- Ausencia de vínculos directos entre la producción de los bienes públicos que interesan a la ciudadanía y el grueso del financiamiento público que hoy se entrega. Esto permite que el grueso de los fondos entregados sean desviados hacia la mantención de redes de oficinas en los distritos, cuyo efecto es *reducir* la competencia política al dotar de ventajas a los incumbentes por sobre los desafiantes, en perjuicio de la ciudadanía. En

cambio, no hay financiamiento vinculado directamente a los productos buscados, como la provisión de legislación cuando están en el Congreso y la provisión de opinión sobre los temas de interés general que represente al electorado. Además hay poco financiamiento vinculado directamente a algunos de los insumos necesarios para cumplir dichos fines, como son la selección de candidatos del partido para las elecciones y la formación política de dichos candidatos.

- Fuerte asimetría en contra de los partidos que no están en el gobierno. La gran mayoría de los subsidios públicos está dirigida a los partidos que controlan el gobierno nacional, es decir al oficialismo a nivel nacional, y algo más al oficialismo a nivel municipal. Los partidos de oposición sólo acceden a algún financiamiento público vía escaños en el Congreso.

Sin embargo, la descripción que hace esta sección todavía es incompleta, pues falta considerar la intervención electoral oficialista.

INTERVENCIÓN ELECTORAL OFICIALISTA: DESCRIPCIÓN Y PROPUESTAS

Las potestades del Estado, que incluyen la capacidad de asignar empleos, contrataciones, subsidios y decisiones regulatorias, en principio pueden ser usadas para producir un «buen gobierno»: el bien público por excelencia. Sin embargo, también pueden ser usadas para generar favores y dádivas privadas a algunos grupos de ciudadanos.

Así, los partidos en el gobierno acceden en principio a dos estrategias para competir por votos en las elecciones (Geddes, 1994): ganar votos gobernando bien, es decir, creando políticas públicas de beneficio público y general, y ganar votos repartiendo dádivas y favores a grupos de presión a cambio de votos u otros recursos de valor electoral.

Estas no son posibilidades teóricas. Brasil vive desde 2005 un terrible escándalo por financiamiento público asimétrico en favor del oficialismo, donde por unanimidad de los diez magistrados del Supremo Tribunal Federal, éste aceptó tramitar una acusación del Ministerio Público por la desviación de decenas de millones de dólares de recursos fiscales hacia el Partido dos Trabalhadores, por parte de un grupo encabezado por tres ministros e integrado por otros 37

políticos, empresarios y ejecutivos.¹⁴ El ministro Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia, José Dirceu debió renunciar para defenderse judicialmente. Chile descubrió durante 2006 que varios de los parlamentarios electos en diciembre de 2005 hicieron campaña desviando fondos públicos que deberían haber llegado a los cesantes, a través de los programas de Generación de Empleos, y a los deportistas, a través de Chiledeportes.

En general, cuando un partido político en el poder usa las potestades públicas para desviar fondos públicos en beneficio de sí mismo, o de sus personeros y familiares, estamos frente a un caso de *corrupción*. En efecto, un partido político es también una organización *privada*, que puede buscar enriquecerse a costa de los contribuyentes o satisfacer otro interés privado de sus militantes como conservar el poder o darse gustos ideológicos, por medio del uso ilegítimo de potestades públicas.

Esta precisión es importante en el Chile de hoy, debido a las experiencias del caso Indemnizaciones en Empresas Públicas (2000), Coimas (2002), MOP-Gate (1997-2001), Programas de Generación de Empleo (2005), Consultorías de Codelco (2005), extorsión a funcionarios de Indap (enero 2006), Chiledeportes (2006) y Empresa de Ferrocarriles del Estado (2007), entre muchos otros.

¿Qué efecto tendría crear regulaciones sobre el financiamiento de los partidos en épocas fuera de campaña, si los partidos de la coalición oficialista ya usan la capacidad de desviar recursos estatales o captar recursos privados extorsionados con las potestades estatales? El efecto principal de tal regulación sería amarrar a los partidos de oposición, *acentuando aún más la asimetría* en el financiamiento asociada a estas desviaciones y abusos de la potestad del Estado. Mientras tanto, los partidos de gobierno operarían libremente, sin restricción presupuestaria ni vigilancia de los ciudadanos, financiando sus actividades y la dedicación de sus personeros con asesorías artificiales otorgadas a empresas estatales (Codelco, EFE), con prestación de servicios falsos al gobierno a cambio de honorarios e incluso con fondos reservados de la presidencia.

En un contexto de intervención electoral oficialista, crear y fiscalizar regulaciones sobre el financiamiento de partidos podría *reducir* la intensidad de la competencia política.

Chile cuenta con algunas instituciones de control autónomas e imparciales, con facultades para frenar el financiamiento público asi-

14. Véanse los detalles en *El Mercurio* del 28 de agosto de 2007.

métrico originado en el poder ejecutivo. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que en varios casos ellas han sido incapaces de actuar de manera efectiva y oportuna. Sobre esta base hacemos la siguiente propuesta:

Propuesta 6. Condicionar la ampliación del financiamiento público para partidos en periodos fuera de campaña a la creación de instituciones de control autónomas e imparciales con capacidad efectiva para frenar el financiamiento público asimétrico originado en el poder ejecutivo, sea del nivel nacional o municipal.

Proponemos crear las siguientes cuatro instituciones de control, que ayudarían a cumplir esta propuesta:

- a. Una protección efectiva para el denunciante, que supere a la ley aprobada recientemente, que sólo concede inamovilidad por tres meses al funcionario que denuncie actos de corrupción que resulten efectivos. Una verdadera protección al denunciante le concedería participación en el ahorro de fondos fiscales desviados a fines impropios, como hace la *False Claims Act* de los Estados Unidos. En ese sistema, el denunciante recibe para sí entre el 15% y 30% de la suma que recupera el fisco de contrataciones fraudulentas y de fondos desviados hacia partidos políticos y campañas electorales, entre otros usos fraudulentos. Véase Meyer y Meyer (2002: 567-568) para más detalles.
- b. Que la ley imponga la realización de una evaluación técnica-económica efectiva de al menos el 95% de los proyectos de inversión públicos. Una competencia política equitativa requiere terminar con la situación observada en 2006, año en que el 40% de la inversión pública fue decidida por las autoridades políticas sin pasar por una evaluación técnica-económica que prevé el Sistema Nacional de Inversiones.¹⁵ Las inversiones electoreras o populistas pueden afectar más la calidad de la competencia política que cualquier regulación o subsidio a los partidos políticos, porque los fondos públicos involucrados son mucho más grandes. Además, la omisión de la evaluación técnica-económica reduce la efectividad de los avances

15. Véase Evaluación Externa del Sistema Nacional de Inversiones, del Ministerio de Planificación, <http://www.dipres.cl/fr_resultado_evaluacion.asp>.

en transparencia, pues no se puede obligar a hacer pública una evaluación que no existe.

- c. Evaluación independiente, por parte de una oficina imparcial dependiente de la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso, de los programas de gasto público. El actual sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales depende exclusivamente de funcionarios de exclusiva confianza de la coalición de gobierno, ubicados en la Dirección de Presupuestos. Ellos deciden qué programas evaluar y administran la selección de evaluadores externos, pero al no ser funcionarios seleccionados por la Alta Dirección Pública, no ofrecen garantías de imparcialidad.
- d. Terminar con la gestión por parte de funcionarios de confianza política de los servicios públicos virtuales creados a partir de 1990, que no han sido reconocidos formalmente como tales con el fin de eludir la fiscalización que correspondería, pero que distribuyen subsidios fiscales altamente vulnerables a la entrega de dádivas privadas y al clientelismo, con efecto electoral directo. Se trata de Chile Barrio, Chile Califica, Programa de Mejoramiento Urbano, Fondo Social Ministerio del Interior, Programa Mujeres Jefas de Hogar y muchos otros. En este punto se propone seguir la recomendación del Grupo de Probidad y Transparencia convocado por la Presidenta Bachelet en noviembre de 2006, que propuso incorporar a estos «programas» o servicios públicos virtuales al sistema de Alta Dirección Pública, que recluta a los jefes de servicios en forma imparcial y no partidista.¹⁶ También se propone que sus presupuestos sean informados al Congreso en detalle, y no en forma agregada con otros gastos del ministerio respectivo, como se hace actualmente.

SUBSIDIOS PARA PRODUCIR BIENES PÚBLICOS ESPECÍFICOS

Existen muchos indicios de que los partidos políticos chilenos sufren de gran pobreza cuando se trata de producir bienes públicos específicos, como selección de candidatos y representación de militantes.

16. Véase el informe de dicho grupo de trabajo en *Estudios Públicos* núm. 105, verano del 2007, pp. 267- 299.

Esta pobreza coexiste con una holgura de recursos para establecer oficinas distritales para promover la reelección del parlamentaio incumbente.

Esta sección describe dos bienes públicos específicos donde existen indicios de que son subproducidos por los partidos políticos chilenos, y propone mecanismos de subsidio apropiados para cada uno.

¿Qué bienes públicos específicos produce un partido, aunque esté en la oposición? La literatura destaca al siguiente: seleccionar y preparar futuros candidatos (Barros, 1983). En Chile, existen numerosos indicios de falencias en este campo, entre los que destacan la escasa renovación de dirigentes en los partidos, el extendido fenómeno de ramas «juveniles» dirigidas por personas mayores de 35 años y la incapacidad de varios partidos importantes de lograr presencia en elecciones universitarias.

Un amplio número de países europeos ha creado subsidios a las actividades de formación y capacitación que realizan los partidos políticos, donde el país líder es Alemania, a través de las fundaciones asociadas a los partidos políticos. En Estados Unidos el principal subsidio de esta clase es el otorgado a la fundación National Endowment for Democracy.

Siguiendo estas ideas, Donoso, Ramos y Riquelme (2000) propusieron crear en Chile un subsidio a actividades de educación política realizadas por los Institutos de Formación Política, entidades creadas por los partidos chilenos a partir de la Ley 19.884. La propuesta de Donoso y colaboradores (2000), que suscribimos, es:

Propuesta 7. Crear un subsidio por cada actividad de formación política realizada por un Instituto de Formación Política de un partido, dentro de un contexto de temas y formatos preaprobados por el Servicio Electoral. Habría restricciones en términos del número mínimo de asistentes requeridos, el número máximo de horas por actividad y otras condiciones similares a las que se utilizan en el incentivo a la capacitación estipulados por el Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Según la literatura, un segundo bien público específico que provee un partido es la representación y participación, o sea mantener contacto con los ciudadanos. El Tribunal Constitucional alemán dictaminó que es aceptable establecer subsidios a las cuotas de militantes, siempre que refleje la eficacia de cada colectividad para reclutar miembros (Pulzer, 2000). Sobre esta base, desde 1994 existe

en Alemania un subsidio fiscal de 50% por cada unidad monetaria obtenida de cuotas de militantes, con un tope a la cuota anual admisible por militante de unos 2 mil euros (Pulzer, 2000).

La evidencia empírica sobre los partidos políticos chilenos muestra que ellos se desempeñan especialmente *mal* en cuanto a representación. Como demuestran Donoso y colaboradores (2000), los partidos políticos chilenos casi no realizaban ningún esfuerzo de recaudación de cuotas en 1997. En ese año, cada partido destinaba una sola persona (excepto un partido, que destinaba dos personas) a la cobranza de cuotas de militantes. En contraste, el Hogar de Cristo tenía más de 300 recaudadoras más sus respectivos jefes y personal de secretaría, y recaudaba cuotas de parte de 300 mil «asociados».

En esta materia, la Comisión de Reforma del Estado del CEP hizo la siguiente propuesta concreta, que suscribimos:

Propuesta 8. Crear un subsidio a las cuotas que paguen los militantes activos, definidos como aquéllos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio no superen a 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, más un subsidio adicional cuya tasa no supere 15% para el exceso por sobre esa cifra hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre.

Los topes que se proponen para las *tasas* de estos subsidios no son un capricho, sino una condición técnica para evitar fraudes. Recordemos que los fraudes son capaces de desprestigiar por completo un sistema de subsidios, llevando a las autoridades que vivan ese escándalo a derogar el sistema o a sobrerregularlo. Luego, la estabilidad política del subsidio y el respeto a una ciudadanía que rechaza los fraudes exigen sujetar estas tasas de subsidio a topes como los propuestos.

¿CONDICIONAMIENTO A CUMPLIR ESTÁNDARES DE COMPETENCIA INTERNA?

La producción de bienes públicos específicos por parte de los partidos políticos exige que estas decisiones sean racionales, no emocionales.

Una corriente de opinión ha sostenido que la entrega de estos subsidios a bienes públicos específicos debería estar condicionada a un compromiso del partido beneficiario con cumplir estándares

mínimos de competencia interna. Por ejemplo, ese fue el criterio del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, que en el Anexo 1 de su informe incluyó proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados.¹⁷ Su propuesta se resume en que: «Para desalentar el clientelismo en las elecciones internas, se propone recoger la experiencia internacional según la cual el clientelismo se desalienta progresivamente, y es sustituido por publicidad de propuestas, a medida que aumenta el número de participantes en la elección. Sobre la base de este antecedente, se propone ofrecer un paquete de beneficios a los partidos que acepten el costo de adoptar un proceso de selección de candidatos que incluya al menos una etapa de votación donde participen cinco mil personas o más (cifra ilustrativa) en la evaluación de cada candidato».

Existe una objeción seria a esta corriente de opinión. Exigir el voto de varios miles de militantes tiene una consecuencia adicional fundamental: asegura a cada votante que su voto no influirá sobre el resultado. La literatura reciente liderada por Caplan (2007) demuestra que esta situación —la ausencia de influencia individual sobre el resultado de la votación— libera al votante de su responsabilidad *personal* respecto a los resultados de que su voto se lleve a la práctica.

Se ha demostrado con encuestas que las personas en esta situación de irresponsabilidad *personal* dejan de considerar los límites objetivos dados por la situación real, y se ahorran la costosa tarea de identificar las consecuencias indeseadas y posibles efectos secundarios de que su voto se lleve a la práctica. Una vez liberado de responsabilidad personal, el elector vota «emocionalmente», entendiendo por esto a aquel voto que expresa emociones y aspiraciones, sin restricciones prácticas ni responsabilidad personal.

La evidencia empírica reportada recientemente por Bryan Caplan (2007) demuestra en forma abrumadora, con numerosas estadísticas, que las emociones dominan en las votaciones donde existe un gran número de votantes. No es factible ignorar esta evidencia.

Una consecuencia de ella es que los partidos que decidan sus candidatos —o adopten posiciones en un congreso ideológico— por medio de votaciones emocionales (garantizadas cuando el número de

17. Véase Apéndice 1: «Proposiciones para formalizar, controlar y transparentar las elecciones primarias para candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados», en informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia (2007).

votantes es amplio), se encontrarán con decisiones no responsables (pues los votantes no se hacen responsables). Ese tipo de decisión está muchas veces reñida con la efectividad política, con la gobernabilidad y con la eficiencia que la ciudadanía espera de los partidos políticos. Esa situación sería fomentada si la ley exigiera que participen al menos cinco mil votantes en cada elección interna de un partido.

Sin embargo, cuando una decisión se entrega a un número pequeño de personas, que por ser parlamentarios interesados en la reelección o por ser candidatos en el futuro a puestos elegidos, requieren de dinero para financiar sus futuras campañas, se produce un nuevo conflicto: la necesidad de recursos económicos se combina con la capacidad real de influencia en decisiones públicas, para conceder facilidades al clientelismo y la corrupción. Como expresa Peter Pulzer:

Allí donde el derecho a voto es limitado, y por tanto existe la posibilidad de que se establezca un vínculo estrecho entre el candidato y el elector, aumentan las oportunidades de cohecho individual. Mientras más numeroso sea el electorado, los incentivos para que se favorezca (se vote por) a un determinado candidato o partido tendrán que ofrecerse en mayor medida a grupos y no a individuos, (excepto donde) persiste una marcada dependencia social (Pulzer, 2000: 92).

Esto revela la complejidad del dilema respecto a cómo estructurar las decisiones internas de un partido: la masificación del voto interno dificulta la corrupción, pero también elimina la responsabilidad personal de los votantes y por tanto elimina los incentivos a que los votantes destinen recursos (tiempo, dinero) a determinar las repercusiones y consecuencias de cada uno de sus votos.

Sería arrogante intentar solucionar este complejo problema por ley, pues ello supone que existe y que se conoce la mejor solución. La realidad es que por ahora no se conoce una solución óptima para la sociedad y ni siquiera se sabe si existe.

La propuesta que surge de este diagnóstico es dejar que cada partido busque la mejor solución vía ensayo y error, sin que el Estado interfiera en esa búsqueda con subsidios o gravámenes, dentro de cierto ámbito limitado. Si algún partido entrega una decisión (como la selección de un candidato) a un número pequeño de personas, pero responsables personalmente de los resultados, la ciudadanía debe respetar ese procedimiento interno del partido, y no gravarlo retirándole algún subsidio.

Sin embargo, consideramos que esa búsqueda saldría del ámbito tolerable si un partido o sus dirigentes se involucraran en actos de corrupción o de extorsión. Aunque el partido político sea una organización privada y voluntaria, debe recordarse que también ejerce funciones públicas cuando provee gobierno desde el poder ejecutivo, o desde la legislación. En ambos casos el partido controla en parte el monopolio del Estado sobre la fuerza física. Por ello, ese partido y sus personeros debe estar sujeto a las normas de probidad pública.

En cambio, aquel partido político que no está en el gobierno nacional, ni ha logrado poner a uno de sus candidatos en un escaño parlamentario, no accede al poder del Estado. Es una organización puramente privada. Estos partidos y sus miembros deberían ser eximidos de las normas de probidad pública respecto a la corrupción y la extorsión, con el fin de maximizar el respeto a la libertad de asociación y de expresión. En cambio, el interés ciudadano en impedir el tráfico de influencias es el criterio dominante en el caso de los partidos poderosos.

La aplicación de las normas de probidad pública en un partido político requiere de un trabajo legal de detalle que excede las posibilidades de este estudio. El concepto general es que quienes ejerzan cargos internos en los partidos —no los militantes comunes— sean sujetos a normas de probidad pública análogas a las que se aplican a los funcionarios públicos.

Con el fin de asegurar que el partido asuma la responsabilidad política y que no la traslade a falencias personales de algunos militantes, las multas que correspondan deberían ser cubiertas por el partido culpable en primera instancia, sin perjuicio de que éste repita contra el militante culpable. Además, el acceso del partido a los subsidios públicos en la siguiente elección debería ser reducido proporcionalmente a dichas multas. Estas medidas complementarían los incentivos electorales para que los partidos colaboren en aplicar las normas de probidad pública, y que realicen acciones de capacitación y prevención.

En suma proponemos:

Propuesta 9. Rechazar que los subsidios públicos a los partidos políticos dependan de cómo estructure el partido su proceso interno de decisiones o sus elecciones internas. Se propone que quienes ejerzan cargos internos en partidos que integren la coalición de gobierno nacional o cuyos militantes tengan uno o más escaños parlamentarios, sean sujetos a un conjunto completo de

normas de probidad pública. Se propone que las multas en caso de faltas sean cubiertas por el partido del culpable, y que el acceso del partido a los subsidios públicos en la siguiente elección sea reducido proporcionalmente a dichas multas.

ASESORÍA LEGISLATIVA: UN BIEN PÚBLICO PRIVATIZABLE

La ley se aplica en todo el país. Por eso, la asesoría legislativa para los parlamentarios es un bien público. En efecto, los beneficios o daños para un ciudadano no impiden que se generen también beneficios o daños para otros.

Sin embargo, en muchos casos la legislación afecta a unos pocos ciudadanos con mayor intensidad, es decir, no afecta a toda la ciudadanía por igual. Esta situación configura un bien (o mal) público «local» o concentrado. El atributo de ser «local» o concentrado de un acto legislativo tiene los mismos efectos prácticos que la capacidad de excluir de los beneficios a quien no contribuya a producir un bien público. En estos casos, el acto legislativo pasa a ser privatizable, es decir, es factible cobrar a los pocos afectados por crear la nueva legislación o por omitir su creación.

Esto vale en forma general, sea que los afectados estén organizados, formando grupos de presión, y ejerzan su derecho de petición en forma colectiva, o que hagan todo esto en forma individual.

Los partidos pueden vender indicaciones legislativas a cambio de donaciones o favores privados (corrupción), o pueden omitir legislación que dañe a un grupo a cambio de una donación (extorsión). Esta posibilidad no puede ser ignorada.

La pobreza del actual sistema legislativo chileno es un hecho, por el lado del Congreso. No existen asesores legislativos profesionales, de dependencia *directa* de cada parlamentario. Sólo hay secretarios o *staffers*, cuya función principal es la asesoría política. Un asesor político no puede ser imparcial, y por lo tanto no puede ser sujeto a un servicio civil tradicional, como ocurre con los funcionarios del Congreso (Ampuero, 2006). Por otro lado, se observa una paradoja: Se ha visto que apenas se abre un periodo de indicaciones en proyectos donde hay fuertes intereses económicos involucrados, muchos parlamentarios presentan docenas de indicaciones de gran extensión y alta complejidad. Es evidente que ellos no produjeron por su cuenta tales indicaciones, atendiendo al tiempo disponible y las asesorías conocidas. Al mismo tiempo, el otro gran legislador, que es el poder

ejecutivo, cuenta con numerosas y amplias asesorías legislativas de calidad, de su dependencia directa.

Cabe preguntarse por qué los parlamentarios no adquieren también asesorías legislativas de calidad, de su dependencia directa, siendo que disponen de amplios fondos fiscales. Recordemos que las asignaciones parlamentarias son sustanciales, como se mostró anteriormente, y podrían ser aún mayores si se pudiera documentar su uso en asesorías legislativas de calidad y de su dependencia directa, como en otros países. Hay dos hipótesis para explicar este hecho, que se complementan:

- Los parlamentarios se han autoconferido la libertad de gastar su asignación parlamentaria en establecer redes de oficinas en sus distritos, o de gastarla en asesorías legislativas de interés nacional. Como las asesorías legislativas de calidad, de su dependencia directa, deben competir contra un uso de fondos que está focalizado en el distrito que decidirá la reelección, y como este uso es prioritario para sobrevivir en política, las asesorías legislativas de calidad han captado muy pocos fondos.
- Los parlamentarios ya acceden a asesorías legislativas de calidad ofrecidas «de regalo» por terceros, es decir, por centros especializados, lobbistas, asociaciones gremiales y sindicatos. El precio nulo para el parlamentario usuario desplaza a la figura del asesor legislativo de dependencia directa.

La segunda hipótesis presume que estos proveedores de asesoría legislativa cuentan con otras fuentes de fondos. En el caso de los centros especializados, las fuentes de fondos pueden ser de origen fiscal (Sistema de Asesoría Legislativa Externa), donaciones extranjeras (fundaciones de partidos políticos extranjeros, de todos los signos políticos), subvenciones del partido político que patrocina el centro (originados a su vez en cuotas de militantes, excedentes de campaña y activos heredados) y donaciones privadas. Esta última fuente estaría basada en su mayor parte en donaciones de los grupos afectados por la legislación.

En el caso de los lobbistas, la fuente de fondos es la venta de servicios y honorarios cobrados a los grupos de presión. En el caso de las asociaciones gremiales, los fondos provienen de las empresas socias, y en el caso de los sindicatos, de las cuotas de los asociados.

La competencia entre centros especializados, lobbistas y asociaciones gremiales por lograr que los parlamentarios reciban su aseso-

ría legislativa y no la ofrecida por los rivales, y sobre todo por lograr que los grupos de presión privados lo financian a él en vez de a los rivales, puede ser brutal. Los siguientes elementos deben ser considerados:

- a. El hecho de que los centros especializados pueden aprovechar economías de escala y de ámbito reducen el costo medio en comparación al costo medio del lobbista y de la asociación gremial. En los centros especializados constituidos como entidad sin fines de lucro, la exención del IVA puede ser compensada por las dificultades para escapar de la prohibición de las contraprestaciones al recibir donaciones. Quizá la forma societaria óptima para un centro especializado es la sociedad anónima.
- b. Una ventaja de un centro de gran tamaño en relación a un lobby pagado por una industria y a una asociación gremial es que puede aspirar a *diversificar a sus donantes*, en el sentido de lograr bastante independencia de la gran mayoría de los donantes (excepto quizá alguna industria donante de gran peso financiero). Esta independencia le permite producir asesoría legislativa más confiable para los parlamentarios usuarios y atraer a personal más calificado.
- c. La contracara es que el lobbista y la asociación gremial pueden ofrecer un trabajo que responda con mucho mayor fidelidad a los intereses de las empresas que pagan, que una asesoría prestada por un centro que presume de ser independiente.

El aporte de ideas que hacen los llobistas, las asociaciones gremiales y los sindicatos es bienvenido. Aunque sus ideas no fueran un gran aporte, ellos ejercen legítimamente su derecho de petición, así que no corresponde hacer una crítica a que existan dichas asesorías legislativas. Lo incorrecto es:

- a. La propuesta de un grupo de centros especializados que proclamaron el «derecho de los servicios gubernamentales y las empresas públicas [...] a celebrar contratos y apoyar a estos centros de ideas sin más limitación que la plena publicidad de sus aportes». Esta propuesta fue suscrita por Clarisa Hardy, Genaro Arriagada, Antonio Cortés Terzi, Mauricio Jélvez, Carlos Bascuñán y Eolo Díaz-Tendero (Declaración «Para que haya *Think Tanks* de todos los sectores», 8 de julio de 2005, www.asuntospublicos.org). Esto es una autorización para que

la coalición gobernante use los fondos públicos, aportados por todos los chilenos incluyendo los de oposición y los independientes, para financiar en forma discriminatoria a los centros y a las empresas de lobby oficialistas. Ella contradice todos los principios de probidad, al avalar que el fisco financie en forma asimétrica y discrecional al oficialismo. Los servicios, ministerios y empresas públicas deberían tener completamente prohibido realizar estos vergonzosos desvíos de fondos públicos, tal como propuso el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia convocado por la Presidenta Bachelet en 2006 en respuesta a los escándalos de Chiledeportes y de las facturas falsas de campaña.

- b. Que los propios partidos políticos (o sus institutos o centros relacionados) e incluso que los centros independientes especializados en asesoría legislativa, se conviertan en empresas de lobby, en el sentido de ofrecer la elaboración de indicaciones legislativas a cambio de donaciones monetarias. Podría ocurrir que un determinado grupo de presión (ecologistas, industrias, empresa) financie y patrocine a uno o más «investigadores» permanentes dentro de un partido o de un centro independiente, a cambio de una fidelidad absoluta en la elaboración de indicaciones cuando llegue el momento de legislar. Es importante precisar que este financiamiento no tiene por qué ser canalizado por el presupuesto del partido o centro de asesoría legislativa, pues puede tomar la forma de un directorio o de un honorario permanente recibido por el «investigador» por labores separadas que realiza en paralelo con el empleo en el partido o centro, cuyo sueldo puede ser modesto.

Para enfrentar este conjunto de situaciones, se proponen dos medidas:

- a. Crear un financiamiento público sustancial para asesoría legislativa a los parlamentarios que sea de su dependencia *directa*. El objetivo es que el parlamentario cuente con un equipo profesional propio, autónomo de los lobbies, que cumpla la función de evaluar dichas propuestas para descartar los elementos sesgados, y que sea capaz de generar indicaciones que genuinamente representen al parlamentario y de las que éste pueda hacerse responsable.

- b. Sujetar a normas de probidad a los asesores legislativos que sean empleados o asesores de los partidos políticos, o que operen en representación de un partido ante los parlamentarios.
- c. Respecto a los centros independientes que hagan asesorías legislativas, se propone dejarlos libres de regulación. Ella no es necesaria, porque en este nuevo escenario los propios parlamentarios serían más exigentes en cuanto a independencia de la asesoría recibida. También los grupos de presión detectarían que sus solicitudes de legislación pierden credibilidad cuando son elaboradas por un centro que no ha adoptado voluntariamente normas de probidad y transparencia. De esta forma, los grupos de presión también serían más exigentes en esta materia.

Para materializar la primera propuesta, se propone que el fisco financie un profesional por cada Comisión Parlamentaria en la que participe cada parlamentario. Además, este profesional sería dotado de asistentes y con personal de apoyo administrativo. Los requisitos clave para este profesional son:

- dedicación exclusiva (prohibición de recibir otros ingresos, favores y regalos de terceros);
- contrato de trabajo indefinido;
- seleccionado por el sistema de la Alta Dirección Pública;
- evaluado y despedido a discreción del parlamentario a quien sirva; sin embargo, sólo podría ser reemplazado por el mismo sistema;
- prohibición de trabajar en el distrito del parlamentario, pues esa labor seguiría a cargo de los actuales asesores políticos de los parlamentarios; y
- prohibición de colaborar con trabajo personal en campañas electorales.

Entre las responsabilidades de este asesor legislativo estaría recibir a los interesados en presentar opiniones al parlamentario —que tengan relación con la Comisión respectiva—, sintetizar y filtrar las propuestas recibidas, y elaborar propuestas escritas para el parlamentario, quien mantendría la decisión final de suscribirlas o no.¹⁸

18. También se propone que las propuestas escritas del asesor queden regis-

El objetivo es asegurar que cada parlamentario cuente con asesoría legislativa de calidad, que sea de su confianza.

Una propuesta detallada excede el propósito de este trabajo. Más adelante, a medida que se acumule experiencia, se podrían considerar medidas adicionales.

Nos parece claro que la ciudadanía se beneficiaría financiando la producción de asesorías legislativas y dificultando su «privatización». En síntesis la propuesta es:

Propuesta 10. Crear financiamiento público sustancial para la asesoría legislativa de los parlamentarios, de su dependencia directa. Se financiaría un profesional, junto a asistentes de alta calificación y personal de apoyo administrativo, por cada Comisión Parlamentaria en la que participe un parlamentario.

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO EQUITATIVO A LA OPOSICIÓN

La evidencia para Chile muestra una fuerte asimetría en el financiamiento público legal en *contra* de los partidos de oposición. Los partidos de oposición sólo acceden a algún financiamiento público vía escaños en el Congreso.

En respuesta a problemas similares, Gran Bretaña y Alemania han creado un subsidio dirigido *exclusivamente* a los partidos de oposición y para aquellos partidos recién formados. Este subsidio pretende lograr un piso de igualdad.

En 1965, una ley británica dispuso un subsidio para el pago de sueldos para los caudillos (*whips*) de la oposición en ambas Cámaras del Congreso. En 1975, se decidió crear un subsidio anual a los partidos de oposición, en proporción al número de escaños obtenidos y al número de votos obtenidos en la elección anterior, y a partir de abril de 1994 ésta suma se reajusta anualmente por la variación del IPC. En 1996, el apoyo total a la oposición por este concepto alcanzó a casi 2 millones de libras (Bogdanor, 2000). Corrigiendo por paridad del poder de compra, esto equivale a \$1.200 millones al año en Chile, de lo cual tres cuartos fue obtenido por el principal partido opositor (el Laborista en 1996).

tradas en la Oficina del Informaciones del Congreso y que sean públicas después de algún tiempo.

En el contexto institucional chileno, donde un servicio civil incipiente y de cobertura incompleta permite inevitablemente una fuerte asimetría del financiamiento público en favor de los partidos oficialistas, un financiamiento público especial para la oposición es un requisito indispensable. Considérese, por ejemplo, qué ocurriría con el financiamiento de los partidos de la actual coalición gobernante si perdiera el poder ejecutivo en la próxima elección presidencial. En Chile, lograr una alternancia democrática en el poder ejecutivo requiere de la creación de un financiamiento público permanente para los partidos que estén fuera del gobierno, cualquiera sean éstos.

Podría temerse que un subsidio a la oposición crearía incentivos a que los partidos de *oposición* se disgreguen, pues una fracción podría obtener más recursos separándose de su partido madre que actuando al interior de tal partido.¹⁹ La experiencia británica indica que ese temor es infundado, pues el financiamiento para la oposición puede ser diseñado para maximizar además la gobernabilidad. Para ellos se debe priorizar la entrega de fondos a aquellos partidos que integran la mayor coalición de oposición, y por eso son una alternativa real de gobierno.

En calidad de ilustración, el flujo de fondos distribuidos con este objeto podría seguir la siguiente fórmula:

- a. La mitad de los fondos, para aquella coalición de partidos que, no siendo parte de la coalición de gobierno, cuente con más escaños en el Congreso. Los demás partidos de oposición no recibirían esta parte del subsidio. La existencia de una coalición sería demostrada con pactos escritos de actuación conjunta entre bancadas y con el cumplimiento efectivo de dichos pactos en las votaciones de los proyectos de ley en sala, medido por un cumplimiento superior a algún umbral, por ejemplo el 90% de los votos de los partidos suscriptores. Esta suma sería asignada a gastos específicos únicamente por el secretario de dicha coalición de partidos, cargo que sería designado de común acuerdo por los partidos que integren esa coalición.

19. No se crea un incentivo a que los partidos *oficialistas* se disgreguen, porque la facción que lo haga podría quedar fuera del Gobierno. Eso significaría perder acceso a las ventajas políticas de ser oficialismo, que seguirán siendo mucho mayores. Tampoco accedería al subsidio a la oposición, si se adopta nuestra propuesta, porque ello requeriría que fuera aceptada en la mayor coalición opositora.

- b. La otra mitad de los fondos sería distribuida entre *todos* los partidos que no sean parte de la coalición de gobierno, en proporción al número de escaños parlamentarios de cada partido, y también se entregaría una parte a los parlamentarios independientes. Esta segunda suma sería asignada a gastos específicos únicamente por el secretario del partido respectivo, no por cada parlamentario.
- c. En todos los casos este subsidio sólo podría ser gastado en asesoría legislativa, documentada con informes escritos y realizada por personal cuyo contrato de trabajo sea de duración indefinida. Este requisito busca asegurar la profesionalización de la asesoría legislativa. Dichos informes serían accesibles para la ciudadanía dentro de un plazo de un año desde su pago.

Respecto al último elemento, es necesario acotar el uso del subsidio a alguna clase de bienes públicos específicos, con el fin de evitar dos cosas: 1) que estos fondos sean destinados por los partidos a expandir la red de oficinas en los distritos de los parlamentarios, y 2) que el subsidio sea a todo evento o condicionado a distractores. Rechazamos usar estos fondos para el pago de arriendos de sedes, de personal de secretaría, gastos de comunicaciones y gastos de funcionamiento como cuentas de electricidad, calefacción o agua, porque estos son insumos y no productos. Nada impide que al empezar a recibir el subsidio, los partidos reasignen los fondos que hoy destinan a pagar arriendos de sedes, telefonía, electricidad y otros, hacia financiar una red de oficinas en los distritos de sus parlamentarios. Lo que se busca es que la ciudadanía obtenga un resultado concreto y específico a cambio de este subsidio: asesoría legislativa de mejor calidad para la oposición.

Para lograr el cumplimiento práctico de este requisito, se propone que los gastos sean pagados y registrados por las oficinas administrativas del Congreso, cuyos funcionarios serían responsables de que se destinen exclusivamente a gastos de asesoría legislativa. Estos fondos no pasarían por la caja de los partidos beneficiarios. Los contratos de trabajo indefinidos serían suscritos, en calidad de empleador, por las oficinas administrativas del Congreso. Desde luego, la selección de dichos empleados sería realizada por los secretarios respectivos, y ellos podrían tener empleos complementarios en los partidos y en los institutos de formación política de los partidos.

Respecto a la magnitud global del subsidio propuesto, es ilustrativo consignar el total de gastos generales que reportaron los balances oficiales para 2006 de los dos partidos cuyo balance estaba aprobado en julio de 2007: el balance del partido Unión Demócrata Independiente (UDI, oposición), revela gastos generales por \$1.700 millones para el año 2006.²⁰ En cambio, el balance del Partido Socialista, con numerosos militantes ocupando cargos de asesores en el gobierno central, reveló gastos generales por \$500 millones para el año 2006, que sin duda están subestimados.

Se ve que si la UDI recibiera la mitad del subsidio británico, es decir \$600 millones al año o \$50 millones al mes, podría cubrir el 35% de su gasto anual. Tampoco sería conveniente que los partidos de oposición quedaran completamente liberados de la necesidad de mantener la adhesión de sus militantes para financiar los fondos faltantes, es decir, nos parece un error elevar esta fracción a 100%. Considerando que es indispensable acumular experiencia de funcionamiento antes de que se justifique considerar sumas mayores, proponemos que el monto global del subsidio sea de \$1.200 millones al año, igual suma que en Gran Bretaña.

Dos ilustraciones pueden aclarar esta propuesta. En octubre de 2007 había 58 diputados y 19 senadores no oficialistas, sumando 77 parlamentarios. De ellos, 42 eran de la UDI, 28 de Renovación Nacional y 7 eran independientes. Por ende, de existir el subsidio propuesto, éste se habría invertido de la siguiente forma:

- a. \$600 millones anuales para que asigne el secretario de la Alianza por Chile, por ser la coalición no oficialista de mayor tamaño (UDI más RN).
- b. El secretario de la UDI asigna \$327 millones al año a asesoría legislativa.
- c. \$218 millones anuales para que asigne el secretario de Renovación Nacional.
- d. \$7,8 millones anuales para que asigne cada parlamentario independiente.

20. Véase *Diario Oficial* del 18 de julio de 2007, página 8. Los gastos generales que reporta el balance del Partido Socialista no son informativos de su verdadero costo de operación, porque casi todos sus militantes importantes tienen sueldos u honorarios en el poder ejecutivo, concedidos por la presidenta Bachelet.

En cambio, si la elección presidencial de enero de 2006 hubiera sido ganada por Sebastián Piñera, y si Chile Primero (partido en formación) se hubiera desgajado del Partido por la Democracia tal como ocurrió, en octubre de 2007, habría habido 67 diputados y 21 senadores no oficialistas, sumando 88 parlamentarios. De ellos, 27 de la Democracia Cristiana, 23 del Partido Socialista, 23 del Partido por la Democracia, 10 del Partido Radical y 7 independientes. Por ende, de existir el subsidio propuesto se habría invertido de la siguiente forma:

- a. \$600 millones anuales para que asigne el secretario de la Concertación por la Democracia, por ser la coalición no oficialista de mayor tamaño (PDC más PS más PPD más PRSD).
- b. El secretario del PDC asigna \$184 millones al año a asesoría legislativa.
- c. Cerca de \$157 mill. anuales para que asigne el secretario del PS.
- d. Cerca de \$143 mill. anuales para que asigne el secretario del PPD.
- e. Cerca de \$68 mill. anuales para que asigne el secretario del PRSD.
- f. \$6,82 millones anuales para que asigne cada parlamentario independiente.

Desde luego, la exigencia constitucional de no privilegiar a los partidos políticos por sobre los parlamentarios independientes es respetada por aquella parte del subsidio que se distribuye a prorrata del número de escaños. Pero ello también ocurre con el subsidio que asigna el secretario de la coalición opositora más grande, pues los fondos se utilizan exclusivamente en asesoría legislativa, evitando dar ventajas electorales a ciertos partidos y beneficiando a su vez la calidad del proceso legislativo.

Respecto a la posibilidad de crear un subsidio análogo a la oposición de nivel municipal, nos parece que ello sería prematuro en las circunstancias actuales. Sería preferible ganar experiencia con el subsidio a la oposición a nivel nacional. En todo caso, el sistema electoral vigente para los concejales, que es proporcional, garantiza que los partidos de oposición elijan algunos concejales, si tienen alguna votación. Dichos concejales ya acceden algunos financiamientos públicos. En suma, esta propuesta es:

Propuesta 11. Crear un subsidio adicional para que la oposición adquiriera asesoría legislativa, por unos \$1.200 millones al año. La mitad de estos fondos se distribuiría a la mayor coalición de partidos no oficialistas. La otra mitad de los fondos sería distribuida entre todos los partidos no oficialistas, en proporción al número de escaños parlamentarios de cada uno, y también se entregaría una suma proporcional a los parlamentarios independientes. La asesoría legislativa adquirida con estos fondos sería documentada con informes escritos, realizada por personal contratado en forma indefinida y serían públicos dentro de un año.

CONCLUSIONES

Este trabajo argumenta en favor de crear ciertos subsidios públicos acotados a los partidos políticos, para los periodos fuera de campaña. Al mismo tiempo rechaza expresamente los subsidios para gastos corrientes o de funcionamiento. También rechaza los subsidios asignados según los votos obtenidos en la elección anterior, pues la evidencia internacional y el análisis demuestran que ellos son sumas a todo evento y que los partidos suben sus propios subsidios a lo largo del tiempo, explotando a la ciudadanía.

Se propone maximizar la transparencia respecto al monto de los subsidios públicos, creando obligaciones para que el Servicio Electoral reúna la información y publique en forma oportuna los montos y sus tendencias en el tiempo. Además se propone trasladar toda la legislación sobre subsidios públicos a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

Al mismo tiempo, se propone crear un conjunto de subsidios públicos orientados a la provisión de bienes públicos *específicos*. Destaca un subsidio para primarias presidenciales, otro para financiar la formación política, y un tercero para complementar las cuotas pagadas por los militantes.

Además se propone crear dos subsidios relacionados con los parlamentarios. Uno de ellos financiaría asesores expertos para materias legislativas de dependencia *directa* de cada parlamentario, y el segundo entregaría un subsidio especial a la oposición, para equilibrar su situación respecto de la coalición oficialista.

Por otra parte, se proponen cuatro medidas concretas para frenar la intervención electoral oficialista y su correlato: el financiamiento público asimétrico al oficialismo en desmedro de la oposición.

También se propone condicionar el financiamiento público a la sujeción por parte del partido a mecanismos de control que impidan la obtención de recursos por medio de la corrupción y la extorsión. Se propone destinar parte del tiempo de la franja de televisión gratuita a un resumen de todos los fraudes comprobados por la justicia en el último periodo, ordenados por partido e indicando los nombres de los políticos involucrados.

Esta breve revisión muestra que es posible avanzar de manera simultánea en diversos frentes para mejorar la calidad de la política chilena.

REFERENCIAS

- AMPUERO, H. (2006). «¡Fuera los seconds!» (o el papel de los *staffers* y las asesorías políticas en el Congreso Nacional), Informe 536, disponible en <www.asuntospublicos.org>.
- BARROS, E. (1983). *Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos*. Serie Documentos de Trabajo núm. 10. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- BOGDANOR, V. (2000). «El financiamiento político en Gran Bretaña». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen 1: Financiamiento político* (pp. 139-170). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- CAPLAN, Bryan. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press.
- DONOSO, Patricio, Paulina RAMOS y Paulina RIQUELME. (2000). «Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos. En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 321-360). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- GEDDES, Barbara. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- MEYER, D. y J. M. MEYER. (2002). «Evaluación de las contrataciones públicas en Chile». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 543-607). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- PULZER, P. (2000). «El financiamiento político en Alemania». En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 89-138). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

VALDÉS, Salvador. (2000). «Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política, de la Comisión de Reforma del Estado». *Estudios Públicos*, 78 (otoño): 375-550.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS: CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS



PATRICIO ZAPATA LARRAÍN
PROYECTAMÉRICA

Manuel Rivas Vicuña, destacado político chileno del primer tercio del siglo xx, describía en los siguientes términos un episodio que le tocó vivir como Jefe de Campaña de la Alianza Liberal en la elección parlamentaria de 1918: «me sorprendió un llamado urgente de San Fernando. El señor Valderrama no podía resistir la campaña del señor Lyon en Colchagua, y pedía otra ubicación [...] logramos que el señor Valderrama entregara medio millón de pesos a don Ernesto Barros Jarpa (el del sándwich), suma que éste llevaría en una maleta para dar un golpe de sorpresa contra el señor Ariztía en Llanquihue. Las dificultades aumentaban en Cautín; el candidato radical Suárez se retiraba. La situación no era buena para el señor Valderrama en Llanquihue, y el señor Barros Jarpa volvió con la maleta a Cautín, donde se proclamó al señor Valderrama en víspera de la elección» (Citado por Vial, 1981: 590). Esta historia de la maleta con billetes que viaja entre Colchagua, Llanquihue y Cautín expresa, muy gráficamente, el influjo que puede tener el dinero en los resultados electorales y la política en general.¹ Apenas hace unos pocos días, el maletín con \$800.000 dólares ingresados a Argentina por el señor Antonioni vino a recordarnos esta realidad.²

1. Hasta antes de la introducción de la Cédula Única, en 1958, que en términos prácticos sepultó el cohecho, el dinero era un factor determinante para el resultado de las elecciones chilenas. Garantizado efectivamente el voto secreto, el dinero es un factor muy relevante pero no ya determinante absolutamente (esto, entre otras cosas, porque Chile no permite la propaganda pagada en televisión).

2. A principios de agosto de 2007, la prensa informaba que el ciudadano venezolano señor Antonioni llegaba a Buenos Aires junto a una delegación de gerentes de la empresa estatal petrolera venezolana, dos días antes que el Presidente

Ahora bien, siempre va a haber un hombre, o una mujer, del maletín. De hecho, se trata de personajes indispensables. Lo que a nosotros nos preocupa, en clave democrática y republicana, es que todos puedan tener al menos una billetera, que todos podamos saber de donde salen los billetes que hay en el maletín, que éstos billetes se utilicen realmente para los fines declarados y, me atrevo a agregar, que, idealmente, nadie ande en la política con un avión lleno de billetes.

Describiré brevemente la realidad chilena en materia de rendición de cuentas y control del gasto de los partidos políticos (Fuentes, 2003, 2005; Harasic, 2006; Monje, 2004; Peña, 2001; Rojas, 2005; Valdés, 2000, 2002). Considerando que Salvador Valdés, en el artículo anterior, ya se ha referido a la problemática global del financiamiento de la política, intentaré circunscribir mi intervención al examen de las dificultades concretas que enfrenta la aplicación de nuestras leyes regulatorias sobre la materia.

Permítaseme, sin embargo, enunciar una breve declaración de principios.

Me ubico entre quienes comparten las ideas centrales que subyacen a las leyes sobre gasto electoral de los últimos 4 años.³

Estoy de acuerdo, por tanto, con el objetivo de reducir los niveles de gasto electoral. No estoy convencido, todavía, sin embargo, que la fijación de techos absolutos sea la mejor solución y, en todo caso, por razones de competitividad y realismo, habría duplicado el valor del límite definido por la ley.

También comparto la idea de promover oportunidades más equitativas para las distintas corrientes de opinión por la vía de subvencionar con recursos fiscales los gastos electorales. La combinación de anticipos en base a resultados previos y reembolsos por votos obtenidos y contra gastos acreditables me parece, en general, satisfactoria. Echo de menos, sin embargo, un financiamiento público permanente de la actividad de los partidos políticos, y de sus institutos de formación.

Finalmente, debo señalar que respaldo, en principio, la idea de transparentar y racionalizar las fuentes de financiamiento privado.

Hugo Chávez visitara Argentina. A Antonioni se le encontraron us\$ 800.000 en billetes dentro de un maletín. Consultado por aduanas, había declarado libros. Sectores críticos del régimen del Presidente Chávez han sostenido que los dineros eran parte de la campaña permanente del mandatario venezolano por influir en la política de otros países sudamericanos.

3. Leyes 19.834 de 5 de agosto de 2003, 19.963 y 19.964 de 26 de agosto de 2004 y 20.053 de 6 de septiembre de 2005.

Tengo algunas dudas, en todo caso, con la forma de reglamentar los márgenes y niveles de publicidad de tales aportes.

Como se ha indicado, entonces, creo que la legislación de 2003, actualizada en 2004 y 2005, debe ser considerada como un hito positivo. Por otra parte, no puedo dejar de recordar que esta legislación tuvo la virtud de concitar un gran consenso entre todas las fuerzas políticas.

No obstante lo anterior, es evidente que la legislación vigente ha mostrado varias deficiencias. Algunas de estas fallas quedaron al descubierto, se recordará, a propósito de las irregularidades que se habrían producido en la última elección en el contexto de la justificación de los gastos para efectos del reembolso fiscal. Creo, por lo mismo, que sería importante introducir algunos ajustes.

Precisamente con el ánimo de perfeccionar la regulación vigente, el gobierno de la Presidenta Bachelet presentó el 13 de diciembre de 2006 un proyecto de ley que modifica la ley 19.884, sobre Transparencia, Límites y Control de los Gastos Electorales y establece normas contra la intervención electoral (Mensaje 524-354; Boletín 4724-06).

En proyecto en cuestión, al cuál se le ha puesto urgencia suma y simple en varias ocasiones, se encuentra actualmente todavía en la Cámara de Diputados, en su Primer Tramite, esperándose que la Comisión de Gobierno Interior haga público el Primer Informe.

Veamos cuáles son, entonces, las áreas en que podría perfeccionarse el régimen actual.

SOBRE LAS DONACIONES

Uno de los objetivos de la ley 19.884 fue transparentar los aportes privados. De esta manera, si una candidatura o un partido político descansan muy fundamentalmente en el apoyo financiero de uno o unos pocos donantes privados, esa circunstancia debiera ser conocida por el electorado. Existía, simultáneamente, sin embargo, la intención de proteger los derechos de aquellos donantes que pudieran sentirse inhibidos a efectuar un aporte por temor a las represalias que podría acarrearles la publicidad de la contribución.

En un intento por conciliar ambos propósitos la ley chilena ha definido tres categorías de donaciones:

- Anónimas: que corresponden a aportes que no pueden exceder de 20 UF (\$ 380.000 pesos; 900 dólares), ni representar más

del 10% del límite máximo de gasto para la candidatura en cuestión.

- Reservadas: aquellos que exceden de 20 UF, no constituyen más del 10% del límite máximo de gasto para la candidatura en cuestión, ni exceden de las 600, 800, 1500 Unidades de Fomento, según se trate de candidaturas a Alcalde, Parlamentario o Presidente, respectivamente.
- Públicas: aquellos aportes significativos que exceden los márgenes previstos para los aportes reservados, comprendiendo, en todo caso, todas aquellas donaciones que exceden el 10% del límite máximo legal correspondiente.

Desde un primer momento, esta estructura fue objeto de críticas por parte de quienes consideraban que la ley no garantizaba suficientemente el valor de la transparencia. Así, tanto Claudio Fuentes como Davor Harasic, por ejemplo, consideran que la ley dejó demasiado espacio para la opacidad (Fuentes, 2003; Harasic, 2006: 209-214).

En lo personal, sin embargo, tiendo a compartir la opción de la ley. Me parece, por tanto, que salvo en el caso de donaciones cuantiosas (por ejemplo, más de US\$10.000 dólares o que representen más del 10% de los ingresos del candidato) debe dejársele al ciudadano la posibilidad de elegir si quiere o no hacer pública su preferencia.

Lo anterior no quita que yo pueda estar bastante de acuerdo con el proyecto del gobierno en actual tramitación, en el sentido de revisar la operatoria del sistema de donaciones a efectos de evitar que se burle la ley o se traicionen sus objetivos. Así, por ejemplo, yo estaría de acuerdo con hacer que las donaciones pasen todas por el Servicio Electoral antes de ser asignadas a su beneficiario.

Del mismo modo, creo razonable tratar distinto a las personas jurídicas y a las personas físicas. Ahora bien, más que prohibir absolutamente las donaciones de personas jurídicas, podrían hacerse algunas distinciones. Una alternativa sería permitir las donaciones de personas jurídicas sin fines de lucro, bajo la condición de total publicidad, con independencia del monto.

SOBRE LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Lo ocurrido en el llamado caso «Publicam» puso de manifiesto la necesidad de afinar la regulación de los gastos electorales.

Particularmente conveniente parece, en primer lugar, la innovación propuesta que establece que las personas naturales y jurídicas que quieran prestar servicios o administrar bienes a los candidatos y a los partidos políticos durante el periodo de campaña deben inscribirse en un «Registro de Proveedores».

También resulta razonable la reforma que hace a los candidatos solidarios con sus administradores en el pago de las eventuales multas que pudieren aplicarse. Esta innovación introduce un incentivo concreto para que los candidatos elijan bien a los administradores y presten alguna atención, aunque sea general, a la gestión financiera de la campaña.

SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD

El Servicio Electoral es una institución que goza de un bien merecido prestigio. No obstante, lo ocurrido durante los últimos dos procesos electorales sugiere que resulta indispensable reforzar la estructura del Servel y optimizar su forma de funcionar.

El proyecto presentado por el gobierno crea, dentro del Servicio Electoral, una Subdirección de Control del Gasto Electoral, encargada de supervisar el cumplimiento de las normas respectivas. La iniciativa, sin embargo, es muy mezquina a la hora de contemplar más personal para la evaluación y la fiscalización. Mientras el proyecto se limita a proponer un aumento de 4 profesionales de planta, una fiscalización eficiente de los procesos electorales requiere, al menos, 25 nuevos cargos calificados.⁴

Otro asunto que requiere clarificación es la definición de las circunstancias bajo las cuales el Servicio Electoral podrá entrar a conocer de presuntas irregularidades o ilegalidades. Hasta el momento, Servel ha entendido que el artículo 6 de la ley sólo faculta a los parti-

4. Entiendo que existe el acuerdo de incluir en la Ley de Presupuestos de los años electorales una glosa especial con recursos adicionales, a efectos de permitir al Servicio Electoral contratar un número variable de fiscalizadores ad hoc para el proceso electoral de que se trata. Si bien es cierto parece razonable no recargar la planta permanente del Servicio Electoral con funcionarios que sólo entran en acción para efectos de las elecciones, también es cierto que un mecanismo flexible como el descrito pudo, y debió, haberse establecido explícitamente en la ley. Así se evitaría que los acuerdos de palabra de los funcionarios de hoy pudieran ser más adelante ignorados o relativizados por autoridades que nunca participaron de estos arreglos.

dos políticos y a los candidatos para deducir reclamos. Aún cuando desde el punto de vista de la recta interpretación de la ley, y del ordenamiento jurídico nacional, esta lectura me parece equivocada, parecería conveniente zanjar el punto con una reforma legal que habilitara a cualquier ciudadano a presentar denuncias ante el regulador. Esta ampliación supone, por supuesto, que la misma reforma se encargue de ampliar adecuadamente la dotación del Servicio Electoral.

Quisiera concluir estas breves palabras agradeciendo a los organizadores por la invitación a participar en este seminario internacional. Aprovecho estas palabras de cierre, además, para extender a CIEPLAN, CEP y Proyectamérica mis felicitaciones por esta valiosa iniciativa.

Al comenzar aludí al maletín de billetes con que hacía district-shopping en 1918 el candidato Aliancista José María Valderrama. Quizás a alguien le interesa saber el final de historia. Pues bien, tuvieron razón los expertos de la campaña, el maletín con billetes cundía en Cautín y por ahí fue elegido senador don José María Valderrama. Asumiendo su escaño en Mayo de 1918, sin embargo, apenas alcanzó a ocuparlo 2 años. Murió en Junio de 1920.

REFERENCIAS

- FUENTES, Claudio. (2003). Debilidades en nueva ley de financiamiento electoral. Santiago: Flacso Chile.
- . (2005). «Dinero y Elecciones en Chile. Lecciones de las Municipales 2004» Santiago: Observatorio 7, Flacso Chile, Octubre.
- HARASIC, Davor. (2006). «Modificaciones introducidas a la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del gasto Electoral por la ley 20.053». Santiago: Anuario de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2.
- MONJE, Pablo. (2004). «La ley de financiamiento de gasto electoral. Un análisis crítico desde la Gestión Pública». Santiago: INAP.
- PEÑA, Carlos. (2001). «Dinero y Política. Sobre las formas de financiamiento electoral». *Estudios Públicos*, 84.
- ROJAS, Hugo. (2005). «Mecanismos de fiscalización ciudadana respecto de la (falta de) transparencia de los gastos electorales: aportes al debate sobre la insuficiencia de ineficacia de la ley 19.884». Santiago.
- VALDÉS, Salvador (editor) (2000). *Reforma del Estado. Tomo I. financiamiento político*. Santiago: Estudios Públicos.
- . (2002). «Financiamiento político: la estrategia y la ley buena». *Estudios Públicos*, 87.

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO



JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

El financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos continúa siendo un tema presente en cualquier discusión en la que se aborde el estudio de los regímenes electorales en el mundo.¹ Las soluciones que cada país ha encontrado son diversas, pero finalmente coinciden en ciertos aspectos (Woldenberg, 2002: 289-304), como son: a) el otorgamiento de financiamiento público; b) el control y límites del financiamiento privado; c) la prohibición de determinadas fuentes de financiamiento; d) los límites a los gastos electorales, incluyendo la prohibición de realizar actividades proselitistas fuera de los periodos de campaña, así como de contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación, y e) la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las sanciones aplicables por la contravención de las reglas sobre el particular.

En el caso de México, dentro del marco de la llamada Reforma del Estado en curso, uno de los aspectos que se encuentran presentes en las propuestas de reforma en materia electoral ha sido precisamente el tema del financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos nacionales.²

ANTECEDENTES

En 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos

1. Como una muestra de la importancia y preocupación que existe sobre el tema, pueden consultarse los trabajos que se recopilan en Carrillo, 2003.

2. Para una revisión en detalle de las propuestas que se han presentando sobre el particular, véase <<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/index.htm>>.

políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público. Lo anterior sirvió de fundamento para que la legislación ordinaria estableciera una serie de derechos y obligaciones para tales organizaciones, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales, lo cual podría considerarse como financiamiento público indirecto.³

Sin embargo, fue con la reforma legal de 1987 que se previó por primera vez el financiamiento público de carácter directo o pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, siendo la base lo que se denominó como «costo mínimo de una campaña para diputado».⁴

Con la reforma constitucional y legal de 1990, se ampliaron los conceptos de financiamiento público para: a) Por actividad electoral; b) Por actividades generales como entidades de interés público; c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños. Con la reforma de 1993 se agregó un concepto más (desarrollo político), que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían antecedentes respecto de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban alguna curul en la Cámara de Diputados.

Antes de 1993, no se establecían reglas respecto del financiamiento privado, ni de topes de gastos de campaña, ni de mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y, en consecuencia, tampoco se establecían sanciones sobre el particular.

Con la reforma constitucional y legal de 1993 se establecieron, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos políticos, normas relativas al financiamiento privado. De igual forma, se prohibió el financiamiento provenien-

3. Vale la pena aclarar que, previamente a la citada reforma constitucional, existieron algunas prerrogativas previstas en la legislación ordinaria en favor de los partidos políticos (Lujambio, 2003: 368-386).

4. «El costo mínimo de campaña se define como la suma de gastos que un candidato requiere erogar para desplegar una campaña en un distrito electoral. Trátase de gastos de arrendamiento para un local de operaciones, sueldos a personal provisional, insumos, alquiler de vehículo, combustibles y gastos de propaganda propiamente dichos» (Woldenberg 2002: 379).

te de los órganos federales, de los Estados o de los ayuntamientos, distinto del regulado en la propia normativa electoral. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto de sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente al 10% de lo recibido por financiamiento público. Se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1% y 5%, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos. Se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña, siendo atribución del Instituto Federal Electoral el determinarlos, y la imposición de sanciones estaba a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral.

RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

Con la reforma de 1996 al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases, aún en vigor, del sistema de financiamiento de los partidos políticos en México. Por su parte, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén las obligaciones y se detallan los derechos de los partidos políticos nacionales, entre los cuales cabe destacar el relativo a disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público, así como el ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

Entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentran 1) publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participan, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; 2) permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; 3) entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos, y 4) utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña.

Conforme con la normativa vigente en México, las prerrogativas

de los partidos políticos nacionales son: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; b) Gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y d) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades. Mientras que este último tiene un carácter directo, por ser en efectivo, y es el único que la ley denomina financiamiento público, los tres primeros también tienen un origen público y, por ser en especie, cabe considerarlos financiamiento público indirecto.

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

No cabe duda que el actual uso de los medios de comunicación ha cambiado la forma de hacer política.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales, que se encuentra regulada detalladamente en la normativa electoral federal, tiene como propósito fundamental que tengan la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Esta prerrogativa comprende un tiempo regular mensual, así como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

Tiempo regular mensual

Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones en cada uno de esos medios. Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales,⁵ que deben ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia. Además, los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional. Adicionalmente, los partidos políticos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.

5. El orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales.

Transmisiones adicionales durante las campañas electorales

Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos de campañas electorales y con el propósito de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión, que se distribuyen atendiendo a un criterio igualitario y a una distribución en forma proporcional a su fuerza electoral.

En la legislación ordinaria se dispone que en el proceso electoral federal en que se elija Presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. Tratándose de los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7,5, 10 ó 15 minutos.

Por otra parte, durante el periodo de las campañas electorales también se adquieren hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. En el código electoral federal se establece que, en ningún caso, el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial, o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

El tiempo adicional para la transmisión de programas, así como los promocionales, se distribuyen entre los partidos políticos conforme a los siguientes criterios: A cada partido político sin representación en el Congreso se le asigna el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales, en tanto que el resto de los tiempos se distribuye entre los partidos políticos con representación en el Congreso en una relación de 30% de forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Cabe destacar que en el código electoral también se establece como derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de

tiempos en radio y televisión, que tengan como propósito difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este caso, también se establece que los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, sin que esté permitido que hagan contrataciones directas.

Asimismo, debe resaltarse que en ningún caso se puede contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. Quedan fuera de este supuesto los programas de reportajes y mesas redondas, siempre que sean imparciales y objetivos, así como los programas que se limitan al análisis y manifestación de posiciones en torno a los diferentes problemas nacionales.⁶

Para apreciar la importancia que ha adquirido la propaganda electoral en radio y televisión, cabe señalar que, con motivo del pasado proceso electoral federal de 2006, los partidos políticos nacionales erogaron más de mil novecientos setenta y un millones de pesos (que equivalen aproximadamente a 180 millones de dólares americanos) en la misma, lo que representó, en promedio, más del 56% del total de gastos de campaña que realizaron.

FINANCIAMIENTO DIRECTO

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, en la que se sostuvo:

El primer objetivo, es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía... la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Las principales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos que derivan de la citada reforma de 1996 son las siguientes (Woldenberg, 1998: 321-360):

- a. Se establece que el financiamiento público debe prevalecer so-

6. Al respecto, conviene consultar el artículo de Barquín Álvarez, 1993: 131-160.

bre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley;⁷

- b. Se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos, asignando un 30% por igual a todos los partidos políticos y el restante 70% se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido;
- c. Se suprime la doble modalidad de registro y se fija en 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve su registro;
- d. Se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado;
- e. Se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral).

Financiamiento público

Actualmente son tres los conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público directo (en efectivo), cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

El financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se distribuye de la siguiente manera: El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la «votación nacional emitida» obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras

7. En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 se estableció que ello era «a fin de disminuir el riesgo de que los intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política».

del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.⁸

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento: El Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para Diputado, de una para Senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

El costo mínimo de una campaña para Diputado debe ser multiplicado por el total de Diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en tanto que el costo mínimo de una campaña para Senador debe ser multiplicado por el total de Senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para Diputado por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para Diputado por este principio y, finalmente, se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.⁹

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. En el año de 2007, el monto total de financiamiento por este concepto es de \$2.669.483.591,88, que equivalen aproximadamente a más de 245 millones de dólares americanos.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financia-

8. Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcasitas, 1999: 607-641.

9. Para el 2007, los costos mínimos de campaña fueron los siguientes: para diputado, \$395.467,45; para senador, \$799.398,93, y para Presidente de la República, \$269.029.268,56. Lo anterior conforme al acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 31 de enero de 2007.

miento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

El financiamiento público otorgado por actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realizan los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente (Peschard, 1999: 643-655).

Financiamiento privado

Son cuatro las fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos: contribuciones de los miembros del partido político, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y, rendimientos financieros.

El financiamiento de los partidos políticos y sus campañas, que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político. Asimismo, abarca las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas del partido debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad fiscalizadora.

En segundo lugar, está el financiamiento de simpatizantes. Este incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a favor de los partidos políticos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por el código electoral.

Una tercera fuente de financiamiento privado es el llamado au-

tofinanciamiento. Éste comprende todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra actividad similar, que realicen con el fin obtener fondos, sujetándose a la normativa aplicable en cada caso. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político¹⁰ debe reportar los ingresos obtenidos por estos conceptos, en los informes correspondientes. Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es el de rendimientos financieros, que se generan a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos.

En la normativa electoral se dispone que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. De tal forma, en el 2007 dicho límite ascendió a \$266.948.359,19 en el caso de los tres principales partidos políticos nacionales, en tanto que los restantes partidos políticos no podrán recibir una cantidad superior a la que reciben por concepto de financiamiento público.¹¹

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tiene un límite anual equivalente al 0,05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos. Para el año 2007, el referido límite es de \$1.334.741,80.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que cons-

10. Conforme con el artículo 27, párrafo 2, inciso c), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los estatutos de un partido político deben establecer, entre otros órganos, uno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

11. De conformidad con los artículos 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 49, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el financiamiento privado, particularmente las aportaciones de los simpatizantes y las cuotas de los militantes, deben ser menores al financiamiento público.

ten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que en la ley se dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes son deducibles del Impuesto sobre la Renta (ISR), hasta en un monto del 25%.

Prohibiciones a los partidos políticos

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen diversos tipos de prohibiciones en relación con quiénes pueden realizar aportaciones de recursos económicos a los partidos políticos, como aquellas que provengan de autoridades gubernamentales (federales, estatales o municipales, así como de cualquier organismo público), iglesias o grupos religiosos, empresas o negocios, personas que viven o trabajan en el extranjero, extranjeros y organizaciones internacionales. Con estas prohibiciones se busca una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos.

TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Con la reforma a la legislación electoral aprobada en septiembre de 1993, se establecieron una serie de disposiciones que facultaban al Instituto Federal Electoral para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados.

El propósito de establecer dichos límites fue el de asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas, no se constituyera en un factor determinante en la búsqueda y obtención del sufragio.

En noviembre de 1996, nuevamente se introducen importantes cambios y ajustes en esta materia. De tal forma, se otorga al Consejo General, en su calidad de máximo órgano de decisión del Instituto Federal Electoral, la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales y no solamente a la presidencial como se establecía anteriormente.

De igual forma, se modifican los criterios y reglas que debe observar el Consejo General para determinar los límites de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. Al respecto, es necesario destacar que las nuevas reglas para fijar los topes de gastos de campaña en las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, incorporan un criterio paritario aplicable a los 300 distritos electorales uninominales, esto es, el tope será idéntico en todos y cada uno de los distritos electorales federales. La anterior regulación consideraba un conjunto de variables por cada distrito electoral (densidad poblacional y condiciones geográficas, entre otras) que al ser determinadas y aplicadas, propiciaban marcadas disparidades entre los distritos.

Es importante señalar que se introducen reglas propias y específicas respecto de la fijación de topes para la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa. Anteriormente el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula de Senadores por entidad federativa era equivalente a la cantidad que resultaba de sumar los topes que se hubieran fijado en cada uno de sus distritos uninominales, para efectos de la elección de Diputados de mayoría relativa, en cada entidad.

Respecto de la elección presidencial, el tope máximo de gastos de campaña debe ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección, y debe ser igual a la cantidad que resulte de la realización de las siguientes operaciones: multiplicar por 2,5 el costo mínimo para la campaña de Diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; multiplicar el resultado anterior por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; dividir la cantidad anterior entre el número de días que dura la campaña para diputado, y multiplicar la cantidad resultante por el número de días que dura la campaña para Presidente.

En cuanto al tope de gastos en la elección de Diputados, respecto de cada uno de los 300 Diputados de mayoría relativa, se debe fijar a

más tardar el día último de enero del año de la elección y será equivalente a la cantidad que resulte de la siguiente operación: Multiplicar por 2,5 el costo mínimo para la campaña de Diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

Por lo que se refiere al tope de gastos en la elección de Senadores, también debe ser fijado a más tardar el último día de enero del año de la elección y para cada fórmula de Senadores a elegir por el principio de mayoría relativa; dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones: multiplicar por 2,5 el costo mínimo de la campaña para Senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, y multiplicar el resultado de la operación anterior por el número de distritos uninominales que comprenda la entidad federativa de que se trate, sin que en ningún caso el número de distritos que se considere sea mayor de 20.

En el caso de la legislación federal, rebasar los topes de gastos de campaña no está previsto explícitamente como causal de nulidad de una elección, sin embargo, en dos Estados (Estado de México e Hidalgo), así como en el Distrito Federal, la normativa electoral local llega a sancionar con la nulidad de la elección el que no se hayan respetado los límites a los gastos que en una campaña electoral se pueden realizar.

RÉGIMEN PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A la par de que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, han evolucionado los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos (Sánchez Gutiérrez, 1999: 705-724). En este sentido, Pilar del Castillo Vera (1985: 127) sostiene que el principio de publicidad (Arenas Bátiz y Orozco Henríquez, 2002: 214-221) de los gastos e ingresos de los partidos políticos cumple una función de información para el electorado, lo que redundará en la confianza en los procesos electorales.

Sin duda, es importante el decreto publicado el 30 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se reformó el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de prever expresamente que dichas instituciones están obligadas a proporcio-

nar la información confidencial con que cuentan, cuando ésta les sea solicitada por el Instituto Federal Electoral, entre otras autoridades, lo cual ha venido a superar la problemática derivada de que la Comisión Nacional Bancaria se había rehusado a proporcionar la información solicitada por el propio Instituto, a pesar de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había determinado, inclusive a través de una tesis de jurisprudencia,¹² que el Instituto Federal Electoral tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales y, en consecuencia, no le era oponible el llamado «secreto bancario» y contaba con atribuciones para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resultara razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.

ORGANO FISCALIZADOR

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Comisión tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, y cuenta entre sus atribuciones con las siguientes: 1) elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento; 2) vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; 3) revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según corresponda; 4) ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos

12. El rubro de la tesis de jurisprudencia es el siguiente: «Secreto bancario. es inoponible al instituto federal electoral en ejercicio de facultades de fiscalización».

y agrupaciones políticas; 5) ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; 6) presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas; 7) informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

En el artículo 41 de la Constitución federal, se estatuye que los partidos políticos son entidades de interés público; que en su financiamiento deben prevalecer los recursos públicos sobre los de origen privado, y que en la ley se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Las anteriores determinaciones fueron motivadas por el hecho de que, en las actuales condiciones de competencia electoral, los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa, lo que provoca el incremento de sus necesidades de financiamiento, para estar en condiciones de cumplir cabalmente con sus fines.

Para procurar la protección de estos valores, se necesita garantizar que dichas entidades de interés público cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro, conocido por ellos mismos y por la ciudadanía. Por ello, el Constituyente permanente estableció que debería prevalecer el financiamiento público sobre el privado, con el fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

Se le encomienda al Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponde con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

Los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

De igual forma, los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes, contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar sus gastos, a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, la referida Comisión dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución que emita el Consejo General, a través del recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La interpretación de la normativa electoral que ha venido realizando el Tribunal Electoral en diversos casos, ha permitido determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presente una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos.

Pero la actividad de fiscalización de la Comisión no culmina con el ejercicio de las facultades de revisión de los informes anuales y de campaña, o de indagación cuando con tal motivo estime que se están cometiendo irregularidades en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, sino que el ordenamiento jurídico aplicable también contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas, por una parte, puedan hacerse de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, o bien la autoridad puede oficiosamente ini-

ciar el procedimiento de investigación respectivo, cuando ejerza su facultad de vigilar que el origen y destino de los recursos que deriven del financiamiento de los partidos políticos o agrupaciones políticas se ajuste estricta e invariablemente a lo dispuesto en la ley.

Una vez que la autoridad tenga conocimiento de alguna irregularidad, se emplazará al partido o agrupación política presuntamente responsable, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formulará por la Comisión el dictamen correspondiente, el cual se someterá a la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Incluso, en aras de la seguridad jurídica de que gozan los gobernados, incluidos los partidos políticos que pueden ser sujetos de una denuncia o inicio oficioso del procedimiento correspondiente, nada impide que con base en los elementos que se hubieren adjuntado a la queja o den lugar al inicio oficioso del procedimiento de mérito, la autoridad fiscalizadora indague y verifique la certeza de los hechos, para lo cual podrá requerir la información que le sea útil; de modo que, si como resultado de una investigación preliminar, llega a la conclusión de que los hechos y las pruebas no reúnen los requisitos mínimos anotados, es decir, que sean hechos creíbles y sustentados en algún elemento que revele su posible realización, proponga al Consejo General el desechamiento de plano de la queja; ello con independencia de que, en el supuesto de que estimara la configuración de la comisión de un ilícito que fuese competencia de autoridad diversa a la electoral, procediera a hacerlo de su conocimiento para los efectos conducentes, como lo puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de ello.

Si realizada la indagatoria descrita, la Comisión de Fiscalización constata o reúne los indicios suficientes que hagan suponer la probable comisión de la irregularidad imputada o que dé lugar al inicio oficioso del procedimiento administrativo sancionador que se viene tratando, entonces, válidamente, puede emprender el procedimiento disciplinario, respetando siempre la garantía de audiencia del investigado, con lo que se colma la finalidad de la fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas que el legislador confió a la Comisión de Fiscalización.

NORMATIVA ADMINISTRATIVA PARA LA FISCALIZACIÓN

El primer acuerdo que estableció lineamientos para que los partidos políticos presentaran sus informes anuales y de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que recibieran, así como de su empleo y aplicación, data del 6 de enero de 1994, fecha en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Actualmente se encuentra en vigor el Reglamento que establece los lineamientos, para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005.¹³ Si bien este último reglamento significa un notable avance, en relación con los acuerdos que lo precedieron, aún existen algunos aspectos que requieren ser regulados, a efecto de que exista una adecuada fiscalización tanto de los ingresos como de los gastos de los partidos políticos.

Entre los aspectos que caben destacar del reglamento que comento, es el que ahora se formaliza la realización de monitoreos de promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa y anuncios espectaculares colocados en la vía pública; de tal manera que los resultados de dichos monitoreos sean contrastados con lo que reporten los partidos en estos rubros dentro de sus informes de campañas. Asimismo, se prevé que la Comisión de Fiscalización podrá hacer públicos los resultados agregados de los monitoreos, concretamente, las cantidades totales o porcentajes observados por cada uno de los candidatos. La finalidad de la publicación de estos resultados es dar a conocer información a la ciudadanía y a los actores políticos, para propiciar las condiciones de equidad en la competencia electoral. Los resultados definitivos de los monitoreos serán dados a conocer con todo detalle hasta que la Comisión de Fiscalización emita su Dictamen Consolidado respecto de los informes de campaña y el Consejo General resuelva lo conducente.

Ahora bien, para que la Comisión tenga un adecuado y completo control de las finanzas de los partidos políticos, requiere que la autoridad electoral federal cuente con mayores atribuciones que le permitan llevar a cabo verdaderas auditorías. En este sentido, es necesario apuntar que una atribución que no tiene conferida la autori-

13. Cabe señalar que la reglamentación que le antecede data del 28 de diciembre de 1998, sufriendo diversas reformas que incluso implicaron la modificación de su denominación. Asimismo, el reglamento en vigor fue reformado por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 2006.

dad electoral, ni a través de la Comisión de referencia, ni del Consejo General del Instituto Federal Electoral, es la de realizar un cruce de información con las entidades económicas con las que tienen relación los partidos políticos, lo cual se traduce, por ejemplo, en la posibilidad de gastos que no queden adecuadamente registrados en la contabilidad correspondiente y, por consiguiente, recursos que no sean reportados.

Finalmente, es claro que buscar la total transparencia, efectivo control y correcta contabilidad en los ingresos y egresos de los partidos políticos ha implicado una compleja organización por parte de la propia autoridad electoral e, incluso, por los partidos políticos.¹⁴

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y SENTENCIAS JUDICIALES

En un principio, los dictámenes y resoluciones de la autoridad electoral federal fueron en el sentido de confirmar, en su mayor parte, los informes presentados por los partidos políticos, y en otros de imponer sanciones, de carácter económico, por problemas en la presentación de sus informes, pero que en ningún momento tuvieron un impacto significativo en las finanzas de los partidos.

La mayoría de las sanciones fueron impuestas por problemas relacionados con la presentación de los informes, omisiones en la comprobación de gastos, comprobantes que no cumplían con todos los requisitos, actividades mal registradas, entre otras causas, pero no se daba el caso de que a partir de la revisión de los informes y los correspondientes dictámenes y resoluciones, se determinaran irregularidades en el manejo de los recursos o situaciones anormales respecto de los ingresos que recibieron y los gastos que realizaron.

Sin embargo, es necesario señalar que tal situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, toda vez que, a partir de que la autoridad ha conocido de quejas en materia de financiamiento en contra de diversos partidos políticos, ha llegado a determinar la comisión de conductas irregulares por parte de los mismos, que incluso han ameritado severas sanciones económicas.

14. Sobre el particular, Eduardo Andrade Sánchez, (1999: 405-417) realiza una crítica a la burocratización que se ha generado dentro de la organización de los partidos políticos, pues ha implicado tener grandes áreas ocupadas en acreditar y manejar todos sus ingresos y egresos, a efecto de acreditar correctamente el cumplimiento de todas las reglas que sobre el particular existen.

A manera de ejemplo, en el año de 2003, el Instituto Federal Electoral determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional (el cual contaba con la mayor fuerza electoral dentro del Congreso) con una multa que ascendió a los 1.000 millones de pesos mexicanos (equivalente a aproximadamente 100 millones de dólares americanos), como resultado de la investigación de una queja presentada en su contra, por no haber reportado los ingresos que se le hicieron llegar a través del sindicato de trabajadores petroleros. Esta sanción fue impugnada ante el Tribunal Electoral, el cual determinó confirmarla, por mayoría de votos (Córdova y Murayama, 2006: 236).

Asimismo, cabe destacar que la propia autoridad electoral administrativa determinó aplicar una sanción al Partido Acción Nacional por una cantidad equivalente a aproximadamente 35 millones de dólares americanos, y otra al Partido Verde Ecologista de México por una cifra cercana a los 18 millones de dólares americanos, los cuales habían conformado la coalición que había obtenido el triunfo en la elección presidencial del 2000. Lo anterior se debió que, después de una amplia y compleja investigación, en la que el Tribunal Electoral tuvo que resolver diversos medios de impugnación que permitieron que la autoridad electoral administrativa competente continuara con dicha investigación y tuviera acceso a información bancaria, se llegó a la conclusión de que existieron irregularidades en relación con la campaña presidencial del referido proceso electoral. Éstas consistieron básicamente en contribuciones económicas por parte de personas respecto de las cuales existe prohibición de aportar recursos a los partidos, y se superaron los límites individuales de aportaciones. Además, no se reportaron ciertos ingresos y se rebasaron los toques de gastos de campaña de la elección presidencial.

Esta resolución, también fue impugnada por la mayoría de los partidos políticos nacionales, a través de la interposición de los respectivos recursos de apelación. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó modificar la resolución impugnada e incrementar las multas impuestas a los referidos partidos, estimando, entre otros aspectos, que estaba demostrada la existencia de un sistema de financiamiento paralelo en el que se destacaron las características de coordinación de varias personas físicas y morales; uniformidad; sistematización; objetivo o finalidad coincidente, y afectación general a las disposiciones que regulan el financiamiento de recursos que reciben los partidos políticos, así como la fiscalización de tales recursos por la autoridad administrativa electoral. Además, se tuvo por acreditado que el referido sistema ilegal fue implemen-

tado en favor del candidato a la presidencia, postulado por la referida coalición. De igual forma, el Tribunal consideró que el sistema de financiamiento paralelo que implementó dicha coalición puso en grave riesgo el principio de certeza, en relación con el origen y destino de los recursos obtenidos de fuentes privadas y erogados por los partidos políticos.

Asimismo, el Tribunal Electoral arribó a la conclusión de que el Partido Acción Nacional tuvo conocimiento y participó activamente en el sistema de financiamiento paralelo implementado para favorecer al candidato de la coalición, y estimó que el Partido Verde Ecologista de México incumplió su deber de vigilancia de los actos del candidato, en relación con los terceros que intervinieron en el funcionamiento del sistema paralelo. Esto es, se llegó a la conclusión de que ambos partidos eran responsables, si bien la diferencia radicó en la forma en que se actualizó dicha responsabilidad.

Atendiendo a todas las circunstancias que se dieron en relación con las infracciones antes señaladas, el Tribunal determinó que debía sancionarse al Partido Acción Nacional con la supresión total de las entregas mensuales de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que fueran necesarios hasta cubrir la cantidad equivalente a aproximadamente 38 millones de dólares americanos; en cuanto al Partido Verde Ecologista de México, éste fue sancionado con la supresión total de las entregas mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que fueran necesarios hasta cubrir una cantidad cercana a los 17 millones de dólares.

Con motivo de la revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos nacionales respecto del pasado proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó imponer diversas sanciones a dichos actores políticos, por un monto total de \$97.437.859,42 (equivalentes aproximadamente a 9 millones de dólares americanos), varias de las cuales han sido impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y está pendiente de dictarse la correspondiente resolución.

Asimismo, la autoridad electoral administrativa determinó iniciar diversos procedimientos sancionatorios, en razón de que, al revisar dichos informes de gastos de campaña, advirtió que existió un número significativo de spots en radio y televisión (281.026) que fueron transmitidos durante las campañas electorales en 2006, pero que no fueron reportados por los partidos políticos y coaliciones, esto es, se

desconoce quién cubrió el costo correspondiente, además de que los mismos representan el 37,1% del total de spots que fueron transmitidos en dichos medios de comunicación con motivo de los referidos comicios.

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

A pesar de que en México el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos es relativamente joven (tan sólo 14 años a partir de que se estableció este último), los avances y resultados son evidentes, sin dejar de reconocer que todavía existen aspectos que requieren de modificaciones para consolidarlo.

En efecto, es innegable que el financiamiento público ha permitido establecer un sistema de partidos políticos, cada vez más plural y competitivo, pues es claro que si dicho financiamiento no existiera muchos de los partidos políticos estarían condenados a perder en las elecciones e, incluso, su registro (al no obtener, al menos, 2% de la votación en alguna de las elecciones federales), en tanto contarían con menos recursos para realizar sus actividades proselitistas, en comparación con los partidos políticos más fuertes, lo cual les cerraría toda posibilidad de obtener algún triunfo, dejando fuera algunas corrientes o tendencias políticas existentes dentro de nuestra sociedad. Inclusive, se podría propiciar que se buscara el apoyo económico de intereses ilícitos o contrarios a la nación.

Por otra parte, la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional), ha evidenciado que tiene la capacidad de detectar irregularidades y sancionarlas, atendiendo al principio de legalidad y transparencia que deben existir respecto del origen y manejo de todos los recursos con que cuentan los partidos.

Sin embargo, los resultados tan cerrados en el pasado proceso electoral federal de 2006, así como la denuncia de intervención de terceros y del titular del Poder Ejecutivo Federal en la campaña electoral de Presidente de la República, que fueron motivo de análisis y pronunciamiento por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de validez y de Presidente Electo,¹⁵ ponen en evidencia la necesidad

15. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los

de realizar reformas en la materia, a efecto de corregir los problemas que se han venido advirtiendo al aplicar la regulación en vigor.

Actualmente, existen en las cámaras del Congreso de la Unión 46 iniciativas de reforma electoral presentadas formalmente, en las cuales se comprenden diversos temas, entre ellos el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos. Entre las propuestas de reforma en la materia que se estiman más viables se encuentran las siguientes:

a. Es necesario establecer expresamente en la normativa electoral mayores facultades aún al Instituto Federal Electoral, como autoridad fiscalizadora, a efecto de que pueda cruzar información con las autoridades hacendarias e, incluso, que se le faculte para requerir directamente información tanto a personas físicas como morales, respecto del origen y destino de todos los recursos de los partidos políticos, teniendo la posibilidad de imponer sanciones ante cualquier incumplimiento sobre el particular.

b. Debe establecerse en la normativa electoral un procedimiento de liquidación de un partido político que llegue a perder su registro y, dentro del mismo, una entidad a la que pueda exigírsele cuentas y responsabilizarla de las irregularidades que se lleguen a determinar, en caso de que dichos partidos políticos no conserven su registro. En este sentido, debe establecerse como obligación de las organizaciones que obtienen su registro como partidos políticos, la de presentar un informe respecto de su situación patrimonial, para poder advertir claramente cuáles son los bienes que se deberán reintegrar a la hacienda pública, en el caso de que pierdan su registro, con el objeto de evitar que los recursos públicos destinados a una entidad de interés público y el cumplimiento de sus fines, eventualmente, pudieran desviarse hacia particulares.

c. Es necesario reducir los tiempos de campaña en todas las elecciones (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados federales); obviamente, ello impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, el cual es la base para determinar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos nacionales. Asimismo, debe reformarse el código electoral a efecto de que en el año de la elección federal en que sólo se van a elegir Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, la cantidad que se le asigne a los partidos políticos

para gastos de campaña sea una cantidad proporcionalmente menor a cuando se renueva también la Cámara de Senadores y se elige al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que actualmente puede ocurrir que un partido político reciba más dinero para gastos de campaña de los que realmente puede efectuar, atendiendo a los topes que se fijen para la elección de Diputados. En relación con esto último, sería adecuado que se estableciera expresamente que este financiamiento público tendrá como límite, la suma de los topes de gastos de campaña de todas las elecciones en que pudiera llegar a participar un partido político o incluso una coalición, con el fin de evitar que el excedente se destine para las actividades ordinarias.

d. Es necesario establecer legalmente reglas en cuanto a los recursos que se pueden emplear en las llamadas precampañas electorales, así como el control respecto del origen de los mismos, si bien es necesario reconocer que a nivel reglamentario se han dado los primeros pasos, al prever la autoridad fiscalizadora que deben reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales, y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes y en los comités estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procesos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos; sin embargo, es necesario controlar e, inclusive, establecer la obligación solidaria del propio partido, respecto del ciudadano que haya realizado actividades de precampaña fuera del ámbito de un partido político, pero que finalmente sea postulado como candidato por un partido a un cargo de elección popular, a efecto de que el propio partido sea cuidadoso y vigile las actividades que realicen quienes finalmente vayan a ser sus candidatos. Inclusive, también debe establecerse un control respecto de las precampañas de quienes pretendan ser candidatos de un partido político y finalmente no lo logren.

e. Asimismo, deben establecerse prohibiciones expresas para realizar actividades de propaganda electoral fuera de los plazos previstos en la ley, con las correspondientes sanciones, no sólo de carácter económico sino también con repercusiones sobre el registro de candidatos o, incluso, la validez de la correspondiente elección.

f. Es evidente la importancia que en los actuales procesos electorales tiene el uso de los medios de comunicación, pues es la forma de llevar a un mayor número de electores los mensajes y propuestas de los partidos políticos y sus candidatos, en un menor tiempo.

Sin embargo, además de que resulta muy oneroso, ha sido uno de los aspectos en que se han centrado distintas críticas, particularmente por el hecho de que ello ha implicado el traslado de importantes recursos públicos a los concesionarios de la radio y la televisión. Los mensajes, a través de promocionales o spots, frecuentemente, no han buscado dar a conocer las propuestas de las distintas fuerzas políticas sino meramente descalificar al adversario, propiciando las llamadas campañas negativas. Incluso, el empleo de los medios de comunicación podría acarrear cierta falta de equidad en las contiendas electorales, no sólo por el tiempo de contratación de transmisiones con financiamiento privado sino por los costos diferenciados que, en ocasiones, han tenido para cada uno de los partidos políticos (respecto de lo cual los concesionarios aducen que ellos se rigen por criterios comerciales, según el cual, a mayor tiempo contratado mejor precio). Lo anterior se ve todavía más agravado por la eventual intervención gubernamental y de terceros a través de mensajes que tienen connotación electoral a pesar de que se encuentre legalmente prohibida.

Por ello, se estima conveniente establecer la prohibición absoluta de contratación y difusión de mensajes de carácter político-electoral en los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión, por parte de candidatos, partidos políticos y terceros (ya sean personas físicas o morales, en el entendido de que esto último ya se encuentra prohibido), de manera similar a lo que ocurre en Brasil¹⁶ o Chile,¹⁷ estableciendo las correspondientes sanciones a cualquier

16. En este sentido, resulta interesante el caso de Brasil, en donde la Constitución Federal garantiza a los partidos políticos el acceso gratuito a la radio y la televisión, en tanto que en la Ley de los Partidos Políticos fija el horario de transmisión de 19:30 a 22:00 horas, prohíbe la publicidad pagada y limita la transmisión a 3 hipótesis: a) Difusión de programas partidarios; b) transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y las actividades legislativas del partido, y 3) divulgación de la posición del partido con relación a temas político-comunitarios. Asimismo, bajo pena de anulación del derecho de transmisión durante el siguiente semestre, se prohíbe: a) La participación de persona afiliada a otro partido; b) la divulgación de propaganda de candidatos a cargos electivos y la defensa de intereses personales o de intereses de otros partidos, y c) la utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsionen o falseen los hechos o su comunicación (Jardim, 2006: 275-303).

17. Otro ejemplo de interés para efectos de la regulación de los tiempos en medios de comunicación es el de Chile, en donde existe la llamada franja elec-

trasgresión sobre el particular, no sólo de carácter administrativo o económico, sino también electoral e, incluso penal (esto es, no sólo sanciones económicas sino, eventualmente, cancelación del registro de candidatos, nulidad de la elección e, incluso, la pérdida de la investidura en casos graves y determinantes, con independencia de las sanciones aplicables a los concesionarios involucrados).

En este sentido, en congruencia con lo previamente señalado, la contratación de tiempos y espacios en los medios de comunicación con fines de propaganda electoral debe restringirse a la prerrogativa que ya está prevista en la legislación electoral, que les permite a los partidos políticos el acceso a la radio y la televisión en los tiempos que se les proporcionan a través del Instituto Federal Electoral (en su caso, con algunos ajustes para asegurar la equidad y suficiente difusión), si bien con modificaciones en la normativa relativa a los medios de comunicación, a efecto de que se haga efectiva la exigencia de que la transmisión de los mensajes de los partidos se realice en los horarios de mayor audiencia, con el propósito de que exista una mejor difusión de las propuestas y ofertas políticas de los distintos contendientes en la elección. Sobre el particular, cabe recordar que la distribución de tales tiempos se realiza atendiendo a un criterio diferenciado, al distribuir el 30% de los mismos entre todos los partidos por igual, en tanto que el restante 70% se distribuye conforme a la fuerza electoral que tiene cada instituto político.

Asimismo, como consecuencia de la prohibición de que terceros, incluidas las autoridades de cualquier ámbito, puedan contratar y

toral gratuita por televisión, que consiste en que los canales de televisión de libre recepción deben destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral, en los casos de elección de Presidente de la República, de Diputados y Senadores; únicamente de Diputados, o de plebiscitos nacionales. Cuando se trate de elecciones conjuntas de Presidente de la República y de Diputados y Senadores, los canales también deben destinar 40 minutos a propaganda electoral, distribuidos en 20 minutos para la elección de Presidente y 20 minutos para la elección de Diputados y Senadores. Al respecto, cabe destacar que para las elecciones de Presidente, los tiempos de 30 y 20 minutos corresponden en partes iguales a cada uno de los candidatos, en tanto que en las elecciones de Diputados y Senadores, a cada partido le corresponde un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de Diputados. Además, se establece que los canales de televisión de libre recepción sólo pueden transmitir propaganda electoral en los términos antes precisados, en tanto que los servicios limitados de televisión no pueden, en caso alguno, transmitir propaganda electoral (García Rodríguez, 2006: 305-329).

difundir, a través de medios electrónicos de comunicación, mensajes que tengan un propósito, directo o velado, de carácter político-electoral, se deben establecer procedimientos ágiles que permitan ordenar la suspensión de su transmisión en tales medios y sanciones aplicables en el caso de que no se respetara la normativa sobre el particular, con el fin de que tengan auténtica efectividad. En el mismo sentido, aún cuando la disposición reglamentaria que el Consejo General del Instituto Federal Electoral estableció durante el proceso electoral federal de 2006, en el sentido de que las autoridades federales, estatales y municipales debían abstenerse de difundir obra pública desde cuarenta días antes a la jornada electoral, fue generalmente observada, sería conveniente preverlo legislativamente en beneficio de su eficacia y los principios rectores de legalidad, certeza y objetividad.

g. Vinculado con lo que antecede, deben preverse mecanismos y procedimientos, a nivel legal, que permitan realizar monitoreos periódicos de los medios de comunicación electrónicos e impresos, tanto públicos como privados, durante los procesos electorales (esto es, previamente al inicio de las campañas electorales, durante las mismas y hasta el día de la jornada electoral), a efecto de identificar y registrar todo tipo de mensaje político-electoral, no sólo para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y sus campañas sino para que la autoridad administrativa electoral pueda dictar en forma oportuna y eficaz las medidas preventivas y, en su caso, correctivas (suspensión de mensajes, sanciones económicas, administrativas, penales y/o electorales) que sean necesarias, a efecto de que tanto los contendientes en una elección como terceros que indebidamente pretendan involucrarse en el proceso electoral respeten la normativa electoral, así como los principios que rigen los procesos electorales, particularmente el de equidad durante las campañas electorales.

En este sentido, las reformas no sólo deben ser a la legislación electoral sino también a otras disposiciones, como la normativa que rige a los medios de comunicación, a efecto de que la autoridad electoral, tanto administrativa como jurisdiccional, tenga facultades para requerir determinada documentación e información relacionada con todo lo que tenga que ver con la materia electoral, así como para vincularlos al cumplimiento de las determinaciones que se tomen sobre el particular. De igual forma, debe establecerse expresamente que todo tercero, persona física o moral, e incluso autoridades, que se lleguen a involucrar con los procesos electorales, por ese sólo hecho quedan constreñidos a cumplir las determinaciones de las autorida-

des en la materia y, de ser el caso, a ser sujetos de las sanciones que las mismas determinen ante las violaciones a la normativa electoral. Lo anterior, obviamente, sin menoscabo alguno de las garantías que otorga la Constitución federal.

Asimismo, los resultados de los referidos monitoreos, precisando al detalle los aspectos más significativos de los mismos, así como las determinaciones y medidas que se llegaron a dictar por parte de las autoridades electorales, deben tener oportuna y amplia difusión entre los ciudadanos, a efecto de garantizar la mayor transparencia y el respeto de las reglas y principios que rigen en materia electoral.

h. Finalmente, al margen de lo expuesto con anterioridad, es pertinente reflexionar acerca de la conveniencia de trasladar, próximamente o a mediano plazo, la tarea de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos del Instituto Federal Electoral hacia otro organismo público autónomo.

Es claro que el propósito de concentrar en el mencionado Instituto todas las tareas electorales fue un factor que contribuyó a la fortaleza y respetabilidad institucional, rindiendo frutos en la transición hacia un sistema de partidos más plural y la celebración de elecciones libres, competitivas y auténticas. Sin embargo, cabe advertir que la fiscalización y eventual imposición de sanciones a los partidos políticos también se ha traducido en frecuente tensión y desgaste de los órganos involucrados del Instituto Federal Electoral, lo cual con frecuencia ha repercutido en las tareas propias de la organización electoral que, simultáneamente, aquéllos deben llevar a cabo. Esto es, si bien la organización de las elecciones por el Instituto Federal Electoral se ha caracterizado por su profesionalismo y, en general, no hay cuestionamiento o mayor diferendo entre los partidos políticos (con las salvedades mencionadas con anterioridad), en muchas ocasiones la función fiscalizadora y sancionadora ha impactado negativamente y erosionado la relación de los partidos con la autoridad en plenos comicios (lo anterior se agrava, por ejemplo, cuando, según el calendario electoral diseñado por la ley, un mes antes de la celebración de los comicios federales el Consejo General debe pronunciarse sobre los dictámenes relacionados con la revisión de los informes anuales de los partidos políticos correspondientes al año anterior, o cuando el mismo órgano debe resolver en tales épocas acerca de quejas interpuestas en contra de los propios partidos; de ahí que, por lo menos, sea necesario modificar legalmente dicho calendario y, quizás, establecer que se suspenda la sustanciación y resolución de quejas durante las campañas electorales).

Con independencia de lo que antecede, se insiste, sería conveniente ponderar si la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos se encomienda, por ejemplo, al mismo organismo encargado de la fiscalización del resto de los recursos públicos (esto es, la Auditoría Superior de la Federación, reforzada en su autonomía y en sus atribuciones). Lo anterior no sólo pretendería superar el referido desgaste al que se ve sometida periódicamente la autoridad electoral y el riesgo de que ello repercuta negativamente en su función de organización de las elecciones, sino también el otro cuestionamiento que se le ha llegado a formular en cuanto a la burocratización que se ha generado en el Instituto Federal Electoral con motivo de las tareas de fiscalización e, incluso, el que no siempre ha contado con la capacidad técnica para tal efecto.

Vinculado con lo anterior, sería necesario ponderar si, de darse dicha reforma, también a ese otro organismo se le confiere la función sancionadora correspondiente o se le traslada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, si acaso éste conserva o no la atribución de conocer de las impugnaciones en contra de las resoluciones recaídas a los dictámenes sobre la revisión de los informes de los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos, así como respecto de las quejas que sobre el particular se interpongan.

En conclusión, si bien es claro que la experiencia en la aplicación del régimen de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos ha mostrado algunas insuficiencias que reclaman una nueva reforma para su fortalecimiento, en general, ha contribuido al tránsito de un sistema con partido político hegemónico a otro cada vez más plural y competitivo, evidenciando en la práctica que la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional) tiene la capacidad para detectar irregularidades y la voluntad de sancionarlas de manera severa y eficaz, garantizando la vigencia del Estado democrático de derecho que postula la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

REFERENCIAS

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. (1999). «Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal». En Administración y financiamiento de las elecciones en el

- umbral del siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ. (2002). Derecho Electoral. En Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX. México: IIJ-UNAM, Porrúa.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. (1993). «Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México». En *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*. México: UNAM.
- CARRILLO, Manuel (coord.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CÓRDOVA, Lorenzo y Ciro MURAYAMA. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- DEL CASTILLO VERA, Pilar. (1985). La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio. (2006). «Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile». En Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM-IIJ, IDEA Internacional.
- JARDIM, Torcuato. (2006). «Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil». En Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM-IIJ, IDEA Internacional.
- LUJAMBIO, Alonso. (2003). «México». En *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- México. *Ley para la Reforma del Estado*. <<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/index.htm>>.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan. (1999). «Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera». En Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: EPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD.
- PESCHARD, Jacqueline. (1999). «El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas». En Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: EPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. (1999). «La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997». En

- Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: EPJE, UNAM, IFE, UQ, PNUD..
- WOLDENBERG, José y otros. (1998). «El modelo de financiación de los partidos políticos en México». En *La financiación de la política en Iberoamérica*. Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- WOLDENBERG, José. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL



DELIA M. FERREIRA RUBIO

CENTRO DE ESTUDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS
APLICADAS, BUENOS AIRES

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA: ANTÍDOTOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostienen cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública. El concepto se emparenta con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y por lo tanto está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación.

La rendición de cuentas, no sólo referida a cuestiones económicas, sino también sustantivas, es uno de los deberes esenciales de quien gestiona asuntos de terceros. Así, dar cuenta es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado.

En el ámbito político la rendición de cuentas se regula y practica de diversa forma y con variados alcances; la mayoría de los países regula la presentación periódica de informes y reportes del Ejecutivo al Congreso sobre la marcha de los asuntos públicos, así como la obligación de hacer públicos y entregar a los correspondientes órganos de control informes sobre ejecución presupuestaria y balances, reportes sobre desarrollo de políticas, rendimiento de gestión por programas y objetivos, etcétera. Estas rendiciones de cuentas son la condición previa a la evaluación de la labor de las autoridades y permiten el ejercicio de la función de control, clave en el funcionamiento del Estado moderno. La rendición de cuentas es una parte esencial de la responsabilidad, en el sentido de la asunción de las consecuencias de

los actos y decisiones y por tanto uno de los pilares del buen gobierno (Prats, 2005: 176-212).

La rendición de cuentas de las personas jurídicas en general está regulada como una obligación de las autoridades hacia los miembros de la sociedad o asociación. Modernamente, la legislación establece que las rendiciones de cuentas en materia económica —los balances y estados contables— deben registrarse y hasta en algunos casos publicarse, para dejar a salvo los derechos de terceros posiblemente afectados. A mayor responsabilidad pública, mayores son las obligaciones; así las obligaciones de rendición de cuentas, registración y publicidad son mayores para las sociedades anónimas que cotizan acciones en el mercado bursátil, que las exigencias que debe cumplir una simple asociación civil.

Tradicionalmente, la rendición de cuentas en los partidos políticos estaba centrada en la relación autoridades partidarias/miembros del partido. Los órganos ejecutivos rendían cuenta ante las convenciones o asambleas. Los funcionarios públicos electos en representación del partido informaban a los órganos partidarios sobre su gestión. En lo que hacía al manejo de fondos, los partidos actuaban casi como cualquier otra persona jurídica: al cierre del ejercicio hacían el balance. En algunas legislaciones se exigía también la publicación del balance, pero la intervención de la autoridad era de carácter meramente registral.

La creciente preocupación por la corrupción que involucra a los partidos políticos y al aparato estatal, y la búsqueda de antidotos para estas prácticas —que afectan no sólo la calidad de las democracias, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población— pusieron el foco en las vinculaciones entre los dirigentes y funcionarios y los representantes de los intereses económicos. En particular se advirtió que una de las áreas más sensibles era la del financiamiento de las campañas electorales, que involucraban sumas cada vez más elevadas que estaban libres de controles eficaces, se mantenían en una zona de opacidad y orientaban o determinaban significativamente la acción de los funcionarios una vez electos.

Existe la percepción y la presunción de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción —edición 2006— de Transparency International muestran, como ya había sucedido en los 2 años anteriores, que las instituciones percibidas como más afectadas por la corrupción son los partidos políticos. Los datos del Latinobarómetro 2006 dan cuenta del desprestigio y la desconfianza que los partidos políticos generan en la sociedad. El nivel promedio de confianza (Mucha confianza y

Algo de confianza) en los partidos políticos es de 22%. Desde hace una década los partidos políticos, que son instituciones fundamentales para la democracia, registran los niveles más bajos de confianza en comparación con el resto de instituciones políticas y sociales.

En este contexto, la búsqueda de transparencia se presenta como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, como complemento de los enfoques clásicos que ponen el acento en las respuestas sancionatorias. El concepto de transparencia es complejo y se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política, empresarial, sindical y partidaria. La exigencia de transparencia empieza por la publicidad y el acceso a la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

Sin perjuicio de señalar que en la actualidad se advierte en América Latina una tendencia a ampliar la exigencia de transparencia hacia cuestiones como la afiliación, la elección de autoridades partidarias y la selección de candidatos, abordaremos en este artículo la problemática de la rendición de cuentas económico-financiera de los partidos políticos, como condición indispensable pero no suficiente para la transparencia en el financiamiento de la política.

En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático, ya que:

- mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés,
- genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que traen aparejados los actos de corrupción,
- permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento,
- pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno,
- genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos,
- brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

Originariamente, el control de la autoridad pública sobre el manejo de las finanzas partidarias era prácticamente inexistente. El de los partidos políticos era un ámbito exclusivamente privado, en el que regía el principio de la máxima libertad en cuanto a la recaudación y empleo de los recursos. Aunque hay antecedentes de regulación sobre este ámbito de la actividad política que se remontan a principios del siglo xx, fue hacia fines de la década del 50 cuando los países comenzaron a regular en forma más exhaustiva el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Este avance de la legislación estuvo impulsado por dos factores: por un lado la constitucionalización de los partidos políticos; por el otro la aparición de escándalos con repercusión pública significativa vinculados con actos corruptos de funcionarios públicos, relacionados con la financiación de la política.

La evolución de la legislación en materia de transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a organismos de control con competencia específica en materia de partidos políticos. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que debían tener las rendiciones de cuentas para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas. No basta ya que esos datos se registren; no basta que el organismo de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario —además— que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.

En materia de regulación del financiamiento de la política es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control. Es necesario facilitar al ciudadano información sobre quién está detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el 'voto informado' del ciudadano y generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública. La información sobre quién financia a un candidato permite, además, verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo.

A nuestro juicio, lograda la divulgación y disponibilidad de la información correspondiente al financiamiento, la etapa siguiente en la regulación será la etapa de la auditoría. La legislación apuntará a generar mecanismos para garantizar la veracidad de la información reportada por los partidos. Los organismos de control serán dotados de capacidad de generar su propia información de contraste que sirva de estándar de valoración de los informes presentados por los partidos. Las legislaciones mexicana y argentina avanzan ya en esa dirección.

¿Cuál es la situación en América Latina en materia de rendición de cuentas? (Ferreira Rubio, 2004: 77-106). El único país que no exige ni siquiera una mínima rendición de cuentas es El Salvador. Uruguay abandonó su larga tradición de no exigir rendición de cuentas en ocasión de la elección presidencial de 2004. En otros países se exige la presentación de registros y libros contables pero la información —disponible para el órgano de control— es reservada y la ciudadanía no tiene derecho de acceder a la misma (Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras). En diez países las leyes prevén mecanismos de publicidad y divulgación de algún tipo de información relacionada con el financiamiento ordinario de los partidos o de las campañas electorales. En Costa Rica y Argentina se prevé la divulgación de información relevante antes del acto electoral, lo que apunta a aumentar los elementos de juicio disponibles por el elector antes de decidir su voto. En siete países las leyes prevén la utilización de internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México). A pesar de estos avances, se detectan todavía en la región serias fallencias en materia de derecho de acceso a la información pública y en particular a la que se vincula con el financiamiento de los partidos.

El acceso a la información todavía es abordado en los países de la región con una óptica procesalista, que pone el acento en generar procedimientos y garantías y recursos que tienen que ver con una visión burocratizada del acceso a la información. A nuestro juicio, el avance tecnológico que supone internet introduce un factor de cambio cualitativo en materia de derecho de acceso a la información. Los esfuerzos para garantizar ese derecho deben estar orientados hoy a exigir que la mayor cantidad de información se «suba» a internet y a controlar la calidad de esa información y la accesibilidad, no sólo en términos de conexión a internet, sino sobre todo en términos de ordenamiento, presentación y carácter amigable de los formatos.

LLEVAR LAS CUENTAS

Para poder rendir cuentas apropiadamente, es necesario que los partidos organicen previamente un sistema de contabilidad, registración y circulación de la información económico-financiera y de control interno que no sólo les facilite la presentación —en tiempo y forma, ante los órganos de control— de los balances y estados contables que exige la ley, sino que les permita administrar razonable y eficientemente sus recursos, de origen público y privado. Este aspecto relacionado con la organización interna del partido es muchas veces descuidado, con la consecuencia inmediata del incumplimiento y deslegitimación de la normativa que busca el control y transparencia del manejo de fondos partidarios.

Es frecuente escuchar quejas de las autoridades partidarias cuando en un país se introducen normas que exigen la rendición de cuentas, detallada y ordenada, del ingreso y egreso de fondos en las arcas partidarias, con respaldo documental sólido. «¡Para cumplir con lo que la ley exige vamos a necesitar un equipo de contadores!», protestan los dirigentes partidarios. Evidentemente necesitan un contador, pero además de eso necesitan abordar la problemática de la organización administrativa del partido, superando las rémoras de la improvisación, la falta de profesionalismo y la irracionalidad en la gestión de fondos.

Las normas sobre financiamiento de la política en cualquier país no tienen la finalidad de asfixiar a los partidos en una maraña burocrática costosa —y muchas veces ineficiente— sino la aplicación de principios de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de fondos, que incluyen importantes sumas que provienen del presupuesto público, es decir del bolsillo de los contribuyentes. Para ello, los partidos deben adecuar sus estructuras organizativas en cuanto a los procesos de decisión, ejecución y control interno de las decisiones económico-financieras, teniendo en cuenta —entre otros— los siguientes principios: a) diferenciación de funciones; b) claridad en la asignación de competencias; c) sencillez y agilidad de procedimientos; d) ejecución eficiente de las decisiones y e) control oportuno y eficiente de la gestión.

La competencia para la toma de decisiones económicas es un recurso de poder muy relevante en el cuadro de poder interno de los partidos; así, el sistema que se establezca debe ser coherente con el perfil de distribución del poder que pretende adoptar el partido. La competencia para tomar estas decisiones puede estar distribuida o

concentrada; puede dejar mayor o menor margen de intervención a las minorías partidarias; puede ser asignada a uno o varios niveles de decisión unipersonales o colegiados; puede estar centralizada o descentralizada en órganos locales. Ninguna de estas decisiones será inocua en cuanto a la configuración del formato de liderazgo y poder interno (Panebianco, 1990).

Obviamente, la organización y procedimientos que el partido adopte deben atender a las particularidades de la normativa aplicable en cada país. Así, por ejemplo, hay legislaciones que concentran el manejo de fondos y la obligación de rendir cuentas en los partidos, excluyendo de esa responsabilidad a los candidatos; otras ponen a los candidatos en el centro de la escena al asignarles el manejo de los fondos de campaña con independencia del partido que los postule.

Una tendencia generalizada en materia de financiamiento de la política apunta a la personalización de la responsabilidad en una figura: el Tesorero, el Responsable de Campaña, Agente financiero, etcétera. La personalización de la responsabilidad en materia financiera busca a generar incentivos para el cumplimiento fiel de las normas evitando la licuación de la responsabilidad.

Los sistemas de control interno tienen por finalidad asegurar la racional administración de los recursos; verificar la exactitud de la información económico-financiera y su correlación con la correspondiente documentación respaldatoria; facilitar el control de legalidad y garantizar la transparencia en la gestión económica del partido. Para estructurar su sistema de control interno, el partido político debería contemplar algunos elementos básicos: a) asignación claramente diferenciada de las funciones de decisión y ejecución de los movimientos económico-financieros; b) procedimientos claros, sencillos y verificables de ingreso y egreso de fondos y movimientos patrimoniales; c) diseño de documentación estandarizada para el registro de las diversas operaciones; d) garantía de idoneidad en el personal y de dotación de la infraestructura necesaria para la registración y fiscalización permanente del manejo económico-financiero.

Un buen sistema de control interno requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información respaldatoria para cada movimiento. Cada autoridad o funcionario de partido es responsable del cumplimiento de estas normas y procedimientos en el ámbito de su competencia, aunque no se trate específicamente de personal contable. Asimismo

el control interno exige la incorporación de por lo menos un profesional contable habilitado, que tendrá a su cargo la tareas de registración, formulación de balances y elaboración de los estados contables, conforme a las reglas de contabilidad vigentes en el país.

El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. El partido puede organizar un mecanismo de fiscalización interna a través de la creación de un órgano —generalmente colegiado— de Revisión de Cuentas. También podría optarse por la creación del cargo de Síndico encargado de la misma función de control de la legalidad y buena gestión y registro de las actividades económico-financieras del partido. Otra opción es la contratación de una auditoría privada externa o bien la celebración de convenios con alguna ONG especializada en el tema, e interesada en propiciar mecanismos de auditoría y transparencia.

Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información de manera tal que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a las informaciones que son pertinentes de conformidad a las reglas de financiamiento de los partidos y que ofrezcan un cuadro exhaustivo y veraz de todos los movimientos económico-financieros del partido, de su situación patrimonial y de la gestión de los recursos. Como requisito mínimo, los registros contables de los partidos deben componerse de todos los libros que exija la autoridad fiscal competente en cada país; en la registración y organización de la información deberán cumplirse también las reglas y criterios adoptados por los organismos profesionales.

El partido deberá organizar un mecanismo ordenado y accesible de archivo de documentación respaldatoria, para lo cual podría instrumentar como reaseguro de la información un procedimiento de conservación digitalizada de la documentación. Además y salvo que los formatos estén fijados por la autoridad de control, el partido debería diseñar y estandarizar los formularios a través de los cuales quedarán registradas las distintas operaciones o movimientos de fondos.

Con vistas a la transparencia que debe orientar el manejo económico de los partidos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, los partidos deberían organizar un sistema de información y registración que les permita no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas exigidas por la ley, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más com-

pleto de su situación y gestión económico-financiera. Para cumplir con estos objetivos, los partidos deberían contar con los siguientes registros:

- a. Registro de aportes privados. En este registro deberían constar para todos los aportes los siguientes datos: nombre o razón social del aportante, demás datos identificatorios, domicilio, fecha, número y demás datos del comprobante de ingreso emitido, con identificación de la cuenta bancaria correspondiente, monto aportado —si es en efectivo— o descripción y valor del bien o servicio, si se trata de un aporte especie.
- b. Registro de aportes públicos. En este registro constarán los ingresos provenientes de fondos públicos, con indicación de monto, fecha de recepción, y cuenta bancaria en la que ingresan.
- c. Registro de Gastos Ordinarios y Registro de Gastos de Campaña. En estos registros deberían constar todos los gastos efectuados por el partido, con indicación de fecha, monto de la operación, identificación completa del proveedor del bien o servicio o del receptor de los fondos, datos del comprobante correspondiente, destino de los fondos.

Más allá de todas las previsiones instrumentales que se adopten y de la corrección formal y racionalidad de los procedimientos, poco se avanzará si no se instala en el partido, sus autoridades y funcionarios, y los candidatos una cultura de transparencia, integridad y control.

RENDIR CUENTAS

Las rendiciones de cuentas de los partidos, para cumplir los objetivos de transparencia a los que nos hemos referido, no deben ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registración, más o menos detallada, de movimientos contables. Resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuenta, y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política.

Es creciente el número de legislaciones que adopta lo que se conoce como «balance uniforme» al regular la rendición de cuentas

partidarias. De acuerdo a este sistema la ley exige que los partidos o candidatos, según sea el caso, presenten los balances y estados contables en un formato uniforme prefijado. La adopción de balances-tipo tiene la ventaja de la uniformidad de la información, lo que permite la comparación y el análisis y facilita la tarea de los auditores. La adopción del sistema de balances-tipo debe ir acompañada de la elaboración de instructivos claros para guiar la tarea de los encargados de elaborar la información contable. Así se hace, por ejemplo en Argentina, México, Perú.

La información solicitada y su grado de desagregación y detalle están indudablemente relacionados con las normas sustantivas sobre financiamiento de la política. Así, si la ley autoriza, por ejemplo, las donaciones anónimas, en el balance y los estados contables, esta cifra se reportará en forma agregada o a lo sumo discriminada por fecha, pero sin mencionar los datos de los aportantes.

Un cuadro completo de los movimientos económicos de un partido o de un candidato requiere información sobre todos los fondos que reciben. En este sentido las rendiciones de cuenta deben contener tanto los aportes privados como los provenientes de fondos públicos. La importancia de una información exhaustiva sobre los aportes privados radica en el hecho de que difícilmente puede obtenerse esta información por otra vía. Mientras es posible rastrear en el control de la ejecución presupuestaria del Estado, el flujo de dinero —al menos el lícito— girado a los partidos, la mayoría de las legislaciones no obliga a los donantes privados a registrar sus aportes a los partidos o candidatos en forma detallada. Una forma de lograr esta segunda vía de acceso a los aportes privados es la de otorgar ventajas impositivas o fiscales para esas donaciones; estos beneficios funcionan como incentivos para declarar las donaciones efectuadas.

La mayoría de los países de América Latina que prevén la rendición de cuentas, exigen que ésta reporte en forma detallada los nombres de los aportantes y los montos que cada uno aporta. Entre la información solicitada respecto de los aportantes, algunos países exigen que se indique el domicilio del aportante, lo cual permite detectar, por ejemplo, aportes de una misma persona o grupo familiar dividido en porciones menores para no violar los límites al monto de los aportes impuestos por la ley. Exigen la indicación del domicilio o dirección postal: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú. Otro dato que puede resultar significativo es el relacionado con la profesión o actividad del aportante y la empresa para la que trabaja, o el nombre del empleador. Esto permite detectar

posibles aportes encubiertos de parte de dichas empresas o de parte de otros aportantes que no desean aparecer. En Estados Unidos, por ejemplo, se solicita esta información.

También es muy importante que se brinde al organismo de control información detallada sobre los aportes de fondos públicos, en el caso de que existan, ya que esta información permite comparar y verificar los registros partidarios o de candidatos. Por otra parte, es importante que se conozca el monto concreto de lo que el Estado aporta a cada partido y campaña, para verificar si se ha cumplido la ley o si se han realizado aportes por fuera de las normas aplicables, aportes que puedan beneficiar a algún sector político en detrimento de los demás. Se dirá, a este respecto, que es suficiente con el control de la ejecución anual del Presupuesto general del Estado; sin embargo, esa revisión de cuentas está más orientada a la verificación contable y a la detección de casos de malversación de fondos, que a la investigación desde el punto de vista de la transparencia de la relación dinero/política.

Las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y en forma detallada, los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo efectivamente gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre ingresos. La información sobre gastos o egresos tiene particular relevancia en aquellos países que establecen límites a los gastos de campaña, o a los gastos en determinados rubros, como por ejemplo, publicidad televisiva. Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sea muy llamativa. Los sistemas de aporte público en la forma de compensación o reembolso de gasto electoral generan incentivos para la rendición de cuentas en este rubro, pero puede provocar también la tendencia a aumentar sin justificativo las cifras de gasto, en un intento de obtener más fondos públicos que los realmente merecidos.

Para facilitar las tareas de auditoría, cruzamiento y verificación de los datos, es importante que la información sobre gastos efectuados detalle el receptor de los fondos, el monto entregado, la fecha y el concepto por el cual se produce el gasto. Exigen la identificación de los proveedores de bienes y servicios con indicación detallada de los montos correspondientes, entre otras, las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá.

La exigencia de mayor volumen de información debe ser acompañada de la infraestructura necesaria para su almacenamiento, cruzamiento, puesta a disposición y auditoría. De nada servirá pedir

información exhaustiva si el órgano de control no está capacitado para analizarla, publicarla y permitir el acceso del público a dichos informes (Nassmacher, 2003: 255-256).

El elenco de actores obligados a rendir cuentas o presentar información está relacionado con la forma en que se organizan y desarrollan particularmente las campañas electorales en cada país. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada —por ejemplo, a través de comités de campaña por candidato, fundaciones, «sociedades de amigos» de los candidatos u otras entidades—, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia, si no se les requiere también a esas entidades la información de financiamiento de campaña.

Insistimos, una vez más, en que de nada servirá establecer una exigencia de rendición de cuentas que abarque a múltiples actores del proceso político, si los organismos encargados de analizar y valorar esa información no cuentan con los medios humanos y materiales indispensables para procesarla.

El momento en que se debe presentar la rendición de cuentas tendrá influencia en su utilidad como mecanismo de transparencia. En lo que se refiere a la rendición de cuentas correspondiente a las campañas electorales, la mayoría de los países exige una rendición de cuentas posterior a la realización del comicio. A nuestro juicio, el modelo seguido por las legislaciones de Argentina, Brasil y Costa Rica es más valioso en este punto, ya que al exigir rendiciones de cuentas —aunque sean parciales— con anterioridad a la elección, generan la posibilidad de que el público cuente al momento de decidir su voto con información detallada del financiamiento, aún cuando ésta sea provisoria e incompleta. La presentación de estos informes previos se debe complementar, una vez realizada la elección, con los informes finales.

El cuadro 1 resume información comparada sobre la regulación de las rendiciones de cuentas en los países de América Latina.¹

1. La tabla refleja información general actualizada. Para detalles y variaciones por país, véase Ferreira Rubio: «Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación», cuadro 1, p. 102.

Cuadro 1
Rendición de cuentas

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	—	X	X
Bolivia	X	X	X	—	—	X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	—	X
Colombia	X	X	X	X	—	X
Costa Rica	X	X	X	—	X	X
Ecuador	X	X	X	—	—	X
El Salvador	—	—	—	—	—	—
Guatemala	—	X	X	—	—	X
Honduras	X	X	X	—	—	X
México	X	X	X	—	—	X
Nicaragua	X	X	X	—	X	X
Panamá	X	X	X	X	—	X
Paraguay	X	X	X	X	—	X
Perú	X	X	X	—	—	X
República Dominicana	X	X	X	—	—	X
Uruguay	X	X	—	X	X	—
Venezuela	X	—	X	X	—	X

CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS NO ALCANZA

La exigencia de la rendición de cuentas y su regulación, por muy estricta que sea, son sólo el primer paso en el proceso tendiente a aumentar la transparencia en el manejo de fondos de los partidos y en la relación dinero/política. El logro de estos objetivos supone además la creación de los organismos de control adecuados (Jaramillo, 169-234), el establecimiento de procesos de auditoria eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

Los organismos de control del financiamiento político deben ser independientes del poder político, contar con la infraestructura humana y física necesaria para desarrollar su labor y tener las competencias necesarias para trascender el rol de meros registradores y archivadores de información, y transformarse en actores principales

en el proceso de auditoria, seguimiento, verificación, difusión y divulgación de la información relacionada con el origen y destino de los fondos que manejan los partidos y los candidatos.

La transparencia de la relación dinero/política no es sólo de una cuestión normativa; por el contrario, representa en nuestras sociedades un desafío cultural antes que legal. No comprender la naturaleza profunda del problema lleva, en la mayoría de los países de la región, al recurso fácil de pretender cambiar una realidad de secreto y corrupción con la mera sanción de leyes.

Las normas son necesarias, pero no suficientes. Si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles razonables de buen gobierno, paralelamente deberá trabajarse en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de una verdadera cultura democrática.

Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa por que los ciudadanos comprendan que lo que está en juego, no es sólo el quantum de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal de los políticos. Lo que está en juego es la calidad misma de la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés.

La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio, que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable a cambio de un gobierno eficiente y eficaz (PNUD, 2004: 79), las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán —en el mejor de los casos— sólo parcialmente eficaces.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de los fondos por parte de los partidos, exige una compleja tarea que involucra la sanción de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha y la ampliación de los canales de participación ciudadana

en el control. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso.

Sin el compromiso ético de los actores políticos, las mejores normas no impedirán el secreto, la malversación de fondos, la corrupción, ni el desgaste del principio de representación política y su reemplazo por la colonización de las instituciones por los grupos económicos poderosos. Se trata pues de generar verdaderos cambios culturales, cambios en la estructura de valores, que permitan mejorar las condiciones sociales para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

REFERENCIAS

- FERREIRA RUBIO, D. (2004). «Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación». En S. Griner y D. Zovatto (editores), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-IDEA.
- Jaramillo, J. (2004). «Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo». En *Elecciones*, 3 (4).
- NASSMACHER, K. (2003). «Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político». En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (coord.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia*. México: FCE-IDEA-IFE.
- PANEBIANCO, A. (1990). *Modelos de partidos*. Trad. M. Trinidad. Madrid: Alianza Editorial.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Ideas y Aportes*.
- PRATS, J. (2005). «Ética para el buen oficio político». En B. Kliksberg (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires: FCE-BID.



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

MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS PARA EL PODER LEGISLATIVO: UN EXAMEN A LOS LÓGICAS DE MAYOR Y MENOR INCLUSIÓN



SERGIO TORO MAUREIRA Y DANIELA GARCÍA GRANDÓN

CIEPLAN

INTRODUCCIÓN

Al tratarse de un debate incipiente dentro de politología chilena, son muy pocos los trabajos que se han preocupado de profundizar rigurosamente sobre los mecanismos de selección de los candidatos al interior de los partidos políticos. Salvo buenas excepciones,¹ lo cierto es que la poca producción de estudios serios sobre el tema ha llevado a discusiones políticas entrampadas en problemas básicos de conceptualización que no permiten dilucidar las ventajas y desventajas de las distintas fórmulas de selección y sus posibles consecuencias sobre nuestro sistema político.

Los académicos que se han aproximado a este objeto de estudio en otros países lo han hecho desde dos perspectivas principales. La primera se relaciona con la búsqueda de mecanismos de inclusión al interior de los partidos políticos, como requisito necesario de una mayor profundización democrática, siendo las primarias abiertas el principal instrumento para conseguir este objetivo (Alcántara, 2002). Por su parte, la segunda visión se sostiene sobre niveles de análisis multidimensionales y las consecuencias de los distintos mecanismos de selección de candidatos sobre factores tanto institucionales como no institucionales del sistema político (Hazan y Rahat, 2006: 366-385).

Para efecto de este trabajo se prescindirá de la discusión normativa sobre la democracia procedimental al interior de los partidos

1. Aunque pocos, existen muy buenos estudios sobre este tema en Chile que se deben tener en cuenta. Véase, por ejemplo, Siavelis, 2005; Carey y Siavelis, 2003: 5-27; Navia, en prensa.

políticos. Aunque es un tema de mucha relevancia, en especial por el grado de correlación directa entre un mayor grado de confianza en las instituciones y la aplicación de primarias abiertas, la idea de este documento es analizar las variables que se podrían ver afectadas por otros mecanismos de selección de candidatos, especialmente en el caso del poder legislativo.² En efecto, no cabe duda que la selección de los candidatos es una etapa en que se determina gran parte del proceso de conformación de los escaños parlamentarios, aunque paradójicamente estos mecanismos quedan a discrecionalidad de los partidos políticos con una muy vaga regulación jurídica sobre sus formas y procedimientos.

Si se observa el proceso político chileno, los partidos ha experimentado desde formas inclusivas de selección de candidatos, como las primarias abiertas, hasta métodos de mayor exclusión, en donde las nominaciones provienen de las autoridades de la mesa nacional o de algún comité ad hoc. La pregunta es si estos distintos mecanismos de selección de candidatos habrán tenido algún efecto en el sistema político chileno. Los trabajos sobre el tema han enfrentado esta interrogante desde dos perspectivas principales. La primera es aquella que considera a estos mecanismos como variable independiente en el análisis de las variaciones en la representación, disciplina y rotación parlamentaria (Hazan y Rahat, 2006; Siavelis y Morgenstern, en prensa; Navia, en prensa). La segunda, en tanto, se relaciona con los factores que podrían incidir en la aplicación de mecanismos más o menos inclusivos. Es decir, las reglas del juego que presentan el sistema electoral y la forma de gobierno, serían elementos relevantes en el tipo de mecanismo de selección de candidatos que podrían aplicar los partidos (Siavelis 2005; Fields y Siavelis, 2007).

El presente artículo plantea que los mecanismos de selección de candidatos aplicados por los partidos políticos chilenos en la era pos-autoritaria no han sido una variable significativa para medir efectos sobre la representación, disciplina y rotación parlamentaria. De igual manera, se sostiene que tanto la estructura institucional, como el sistema electoral y la forma de gobierno, ha incidido en que los partidos políticos chilenos busquen mecanismos menos inclusivos en la selección de sus candidatos.

2. Para un análisis en profundidad de las primarias abiertas en la selección de candidatos presidenciales y su correlación positiva en la votación, véase Carey, 2008, en este libro.

El artículo se dividirá en tres secciones principales. La primera analizará si los mecanismos de selección de candidatos aplicados en Chile han tenido algún efecto sobre la representatividad, disciplina y rotación parlamentaria. La segunda estará relacionada con el marco institucional que condiciona el actuar de los partidos en la selección de los candidatos, en especial, en lo referido al sistema electoral y el régimen presidencial imperante. Finalizaremos con algunas preguntas y discusiones sobre las fallas dentro de la competencia interna de los partidos.

¿CUÁN INFLUYENTES SON LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS SOBRE LA DISCIPLINA, REPRESENTATIVIDAD Y ROTACIÓN PARLAMENTARIA EN CHILE?

Una de las preguntas más recurrentes sobre los métodos de selección de candidatos es si éstos tendrían alguna incidencia significativa con la representatividad, disciplina y rotación parlamentaria. Las primeras y recientes aproximaciones teóricas que se han hecho sobre el tema tienden a coincidir sobre algunos efectos. A pesar de que todavía no se poseen muchos datos para lograr inferir causalidades (principalmente por el hermetismo que presentan los partidos), algunas hipótesis importantes han surgido en la literatura (Hazan y Rahat, 2006; Fields y Siavelis, 2007; Siavelis y Morgenstern, en prensa; Navia, en prensa). Sucintamente se tratarían de las siguientes:

- Si la variable dependiente es disciplina partidaria: a métodos de selección menos inclusivos mayor sería la disciplina partidaria de los parlamentarios.
- Si la variable dependiente es representación: a métodos más inclusivos mayor sería los niveles de representación de los legisladores en cuanto a grupos existentes en la sociedad.
- Si la variable dependiente es rotación parlamentaria: los métodos medianamente inclusivos (primarias cerradas) generarían mayor rotación parlamentaria que los completamente inclusivos y los completamente exclusivos. En seguida, los completamente inclusivos provocarían mayor rotación que los completamente exclusivos.

Conviene entonces analizar el comportamiento de estas variables en el contexto chileno. Como ya hemos señalado, la selección de

candidatos en nuestro país se ha enfrentado tanto a métodos inclusivos como exclusivos. El cuadro de Patricio Navia ratifica esta aseveración.

Tabla 1
Mecanismos para la selección de candidatos 1989-2001

Coalición	Partido	1989	1993	1997	2001
Concertación	PDC	Juntas provinciales	Primarias cerradas	Primarias cerradas	Primarias abiertas
	PPD	Junta Nacional	Junta Nacional	Junta Nacional	Junta Nacional
	PS	Comité Central	Comité Central/ Primarias cerradas	Comité Central/ Primarias cerradas	Comité Central/ Primarias cerradas
Alianza	RN	Consejo Nacional	Consejo Nacional	Consejo Nacional	Consejo Nacional
	UDI	Dirigencia del Partido	Dirigencia del Partido	Dirigencia del Partido	Dirigencia del Partido

Fuente: Navia (en prensa)

Lo cierto es que este cuadro es una descripción genérica sobre los mecanismos utilizados por los partidos en los distintos periodos. Por ejemplo, no es muy claro el nivel de intensidad de las primarias abiertas promovidas por la Democracia Cristiana el año 2001, hecho que hace difícil aventurar que esta iniciativa se haya realizado mediante una real inclusión del electorado. Para el año 2005, la mayoría de los partidos continuaron aplicando los mecanismos de selección de candidatos del periodo anterior, a excepción de la Democracia Cristiana que, producto de la mala campaña del 2001, seleccionó a sus candidatos de manera mucho más cerrada, dejando la posibilidad de primarias sólo en aquellos distritos donde no existió acuerdo.³

Un punto a considerar es que las actuaciones partidarias en la selección de candidatos, se encuentran ceñidas a las reglas electorales vigentes, reglas que, como veremos más adelante, podrían condicionar a que el sistema sea mucho más exclusivo que inclusivo. No obstante, resulta útil hacer el ejercicio de analizar las hipótesis de acuerdo a la descripción de los métodos utilizados por cada partido.

3. Los distritos donde se desarrollaron primarias cerradas de la Democracia Cristiana fueron el 11, 18, 27, 28, 31, 37, 48, 52, 53, 55. La Tercera, 3 de julio de 2005. «Primarias DC: Seis diputados se juegan la repostulación»

Disciplina y cohesión partidaria en el Parlamento

Si asumimos la hipótesis de que los diferentes métodos de selección de candidatos generan diferentes grados de disciplina partidaria en el Parlamento, un razonamiento lógico llevaría a distinguir conductas diferentes dependiendo los mecanismos aplicados por cada partido en un periodo determinado.

Debido a que no tenemos datos homogéneos de disciplina partidaria para todos los periodos, nos centraremos en el análisis de acuerdo a dos estudios de unidad legislativa realizados en Chile para los periodos 1994-1998 (Carey, 2002) y 2002-2006 (Toro, 2007). Por supuesto, este tipo de cruce no logra entregar pistas claras respecto a la incidencia del sistema de selección en la unidad legislativa, aunque sí podríamos aventurar que los mecanismos de selección de candidatos tienden a no ser significativos sobre esta variable.

En los gráficos siguientes podemos observar dos tendencias relevantes. La primera es que dentro de la oposición existe cierta concordancia teórica respecto a los niveles de unidad y los métodos de selección implementados. En ambos periodos, se logra distinguir que Renovación Nacional posee una menor unidad legislativa que la Unión Demócrata Independiente. Sin embargo, no podríamos inferir algún tipo de causalidad de los mecanismos de selección de candidatos sobre la conducta parlamentaria de la UDI y RN, principalmente por la poca varianza que presentan los partidos periodo a periodo y la consistente teoría que le atribuye la disciplina y cohesión a otros factores. Por ejemplo, en el caso de la UDI, varios autores (Joignant y Navia, 2003; Morales y Bugueño, 2001) la han sindicado como una institución que mantiene una fuerte disciplina, principalmente por la construcción de una especie de capital objetivado (Joignant y Navia, 2003: 154), que hace que los destinos individuales de los miembros se subordinen y dependan de la organización. Por otro lado, Renovación Nacional es una institución cuya menor unidad legislativa se podría explicar por la tendencia de sus parlamentarios a llevar procesos de negociación individual más que acuerdos colectivos (Toro, 2007).

La hipótesis se invalida mucho más cuando advertimos el comportamiento de los partidos de Gobierno. En los gráficos se puede observar que la forma en que los candidatos se seleccionaron, no incidió en los niveles de unidad parlamentaria. Una explicación relevante es la fortaleza del Ejecutivo. Sobre esto, Carey señala: «One explanation for this is that the Concertación has an advantage in ge-

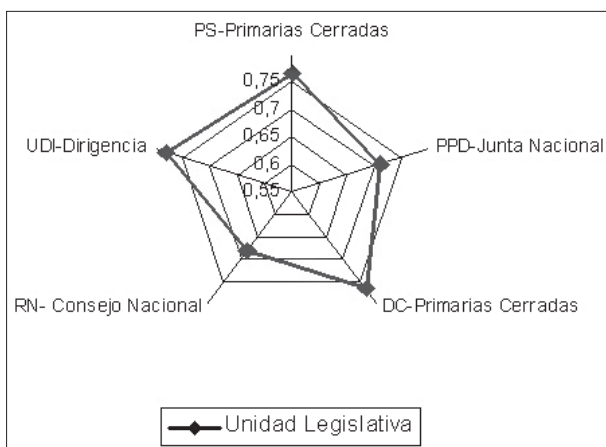


Gráfico 1. UNITY 1994-1998 de acuerdo a los mecanismos de selección de candidatos de 1993. A menor índice, menor unidad parlamentaria (Fuente: Carey, 2002 y Navia, en prensa).

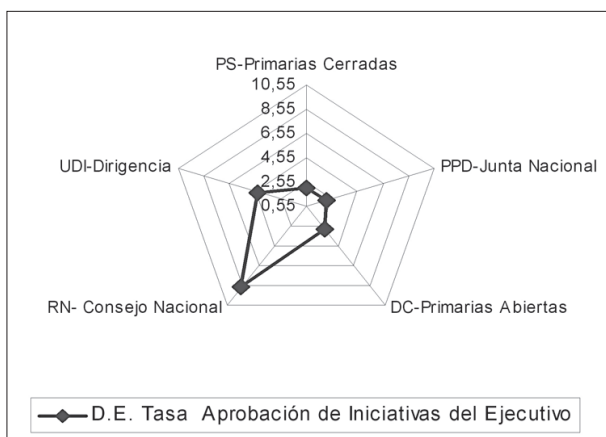


Gráfico 2. Desviación estándar del índice de aprobación a las iniciativas del Ejecutivo 2002-2006 de acuerdo a los mecanismos de selección de candidatos del 2001. A mayor desviación estándar, menor disciplina (Fuente: Toro, 2007 y Navia, prensa).

nerating coalitional unity due to its control of the executive branch» (2002: 235). Resulta interesante observar que en ambos periodos de la legislatura, no existió relación alguna entre el tipo de selección de candidatos y la disciplina partidaria. Es decir, las primarias abiertas de la Democracia Cristiana del año 2001 generaron prácticamente el mismo índice de disciplina partidaria que las primarias cerradas del Partido Socialista.

En definitiva, los gráficos muestran una poco significativa relación entre métodos de selección de candidatos y unidad parla-

mentaria. Tal y como hemos señalado, esto podría explicarse por la existencia de factores que condicionan con mucho mayor fuerza el comportamiento de los legisladores. Elementos tanto institucionales —poderes reactivos y proactivos del Presidente—, como informales —*Pork-Barreling* o *Log Rolling*— son respuestas aún mucho más robustas que las que pueden entregar los mecanismos de selección de candidatos.

Representación de los grupos sociales de acuerdo a los métodos de selección de candidatos

No existe una postura clara respecto a la incidencia de los mecanismos de selección de candidatos en los resultados de la representación de los distintos grupos en el Parlamento. Autores como Hazan y Rahat (2006), manifiestan que los mecanismos de mayor exclusión tienden a conformar cuadros más heterogéneos, producto de una mayor planificación y lectura que hacen los líderes respecto de los grupos existentes en la sociedad. Otros, en cambio, postulan que los métodos inclusivos serían los mejores catalizadores de las preferencias individuales, pues serían capaces de agregarlas de acuerdo a lo que cada uno quiere y necesita.

Ambas posturas debieran relativizarse si lo observamos desde el estricto punto de vista de la representación política. En primer lugar, es muy improbable que un comité electoral tenga como misión principal representar a todos los grupos sociales, pues mucho depende de los intereses de las instituciones y sus líderes. Cada grupo puede armar sus propias plantillas de acuerdo a sus intereses; plantillas que, no necesariamente, pueden llegar a representar a los grupos que conforman la sociedad. Amartya Sen, en su discurso de recepción del Nobel, señaló lo siguiente:

‘Un camello’, se ha dicho, ‘es un caballo diseñado por un comité’.... Al diseñar un caballo, un comité que trate de acomodar los diversos deseos de sus miembros podría muy bien terminar con algo mucho menos coherente: quizás un centauro de la mitología griega, mitad caballo y mitad otra cosa, una creación volátil que combine lo salvaje y lo confuso (Sen, 1998).

La postura contraria también podría tener sus fallas, principalmente porque las decisiones por mayoría pueden afectar las representaciones minoritarias. Esta crítica tiene cierto sentido en teorías

como la de elección social respecto a la intransitividad de las preferencias sociales, en donde las decisiones maximizadoras de beneficios tenderían a ser poco racionales en democracia. Por cierto, esto puede fácilmente trasladarse a los métodos de menor inclusión, donde un grupo con claras tendencias de maximización de poder podría fácilmente excluir a grupos representativos de la sociedad.

En Chile, un ejemplo claro de falta de representación son las mujeres. Independiente de los distintos mecanismos que han aplicado los partidos políticos, el porcentaje de mujeres candidatas en cada periodo ha sido escaso. El gráfico 3 muestra que no existe ninguna diferencia entre el porcentaje de candidatas UDI (métodos menos inclusivos) y el de candidatas DC (métodos más inclusivos).

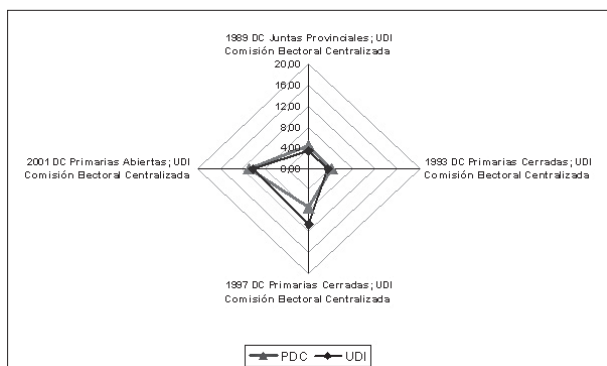


Gráfico 3. Porcentaje de candidatas DC según formas de selección en comparación a la UDI
(Fuente: elaboración propia en base a Navia, 2004 y www.elecciones.gov.cl).

De esta forma, la experiencia chilena desmitifica las posturas respecto a que los métodos de selección de candidatos han tenido alguna relación con la forma en que se representa la sociedad. La evidencia muestra que ni los mecanismos centralizados ni los más exclusivos se han diferenciado mayormente en cuanto a la representación de mujeres. Tal parece que sobre este tema existen otros factores que tienen una mayor incidencia en el proceso.

Rotación parlamentaria

La hipótesis de que los métodos medianamente inclusivos (primarias cerradas) generarían mayor rotación parlamentaria que los completamente inclusivos y los completamente exclusivos, también es rebatible en el caso chileno. La rotación parlamentaria por partido ha

mantenido una relativa constancia a lo largo de los años, sin que exista relación lógica entre los mecanismos de selección de candidatos y los niveles de rotación. La tabla 2 muestra la rotación parlamentaria por partido desglosado por incumbentes ganadores y perdedores y no incumbentes ganadores.

Tabla 2
Rotación de la Cámara de Diputados por partido

	Número de ganadores				Incumbentes y ganadores				Incumbentes y perdedores				No incumbentes y ganadores			
	1993	1997	2001	2006	1993	1997	2001	2006	1993	1997	2001	2006	1993	1997	2001	2006
PS	15	11	11	15	10	10	8	8	0	1	2	1	5	1	3	7
PPD	15	16	21	21	4	10	13	15	2	1	1	2	11	6	8	7
PR-PRSD	2	4	6	7	1	1	3	5	3	1	2	2	1	3	3	2
PDC	37	38	24	20	21	21	17	11	7	5	8	8	16	17	7	9
IND-CONC	1	1	0	2	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0
RN	29	23	20	19	23	16	16	10	3	7	5	1	6	7	4	9
UDI	15	17	30	33	12	12	19	25	1	0	1	5	3	5	11	8
IND-AL.	4	6	7	2	1	2	1	2	1	0	1	3	3	4	6	0
INDP	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Otros Partidos	2	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1
Total	120	120	120	120	72	75	77	77	18	15	20	22	48	45	43	43
%	100	100	100	100	60	63	64	64	15	12,5	17	18	40	37,5	36	36

* Se considera incumbente también a aquéllos que han cambiado de distrito, aunque técnicamente podría no serlo debido al cambio en el escenario de competencia. También los incumbentes pueden haber sido de otro partido o independientes en la conformación anterior de la Cámara, por lo que se considera el partido político que el candidato integra al momento de postular. Por ejemplo, de los diez incumbentes PS de 1993, cinco fueron PPD, uno del PAIS y cuatro independientes en la cámara electa el año 1989 (Fuente: elaboración propia en base a www.servel.cl).

Los datos demostrarían que, independiente de los métodos de selección, los niveles de rotación no estarían correlacionados. Por ejemplo, en la DC existe más rotación en el 2005 que en 2001, siendo que en el último periodo el sistema de selección fue muy poco inclusivo de las bases partidarias. Resulta interesante observar que los nuevos integrantes en la Cámara de Diputados, como promedio de todos los periodos, alcanzan un 38%. Por lo demás, sólo 91 de las 289 personas que han pasado por la Cámara de Diputados han sido diputado tres veces o más. La tabla 3 muestra el resumen de las veces en que los diputados han formado parte de la Cámara desde 1989 a 2005, por partido político de pertenencia.

Tabla 3
Número de veces en que se ha sido Diputado 1989-2005, por partido político

	UDI	RN	Ind. Alianza	PS	PRSD	PPD	PDC	Ind. Conc.	Otros Partidos	Total
1	13	21	7	7	9	15	22	5	5	120
2	17	15	0	5	2	18	19	0	2	78
3	6	9	2	6	3	7	17	1	0	51
4	8	8	0	3	1	5	4	0	0	29
5	4	3	0	2	0	0	2	0	0	11
Total	48	56	9	23	15	45	64	6	7	289

Se cuenta el último partido al que perteneció (Fuente: elaboración propia en base a www.servel.cl).

Sin embargo, la rotación no significa que la competencia se esté desarrollando de manera normal. Obviamente que los incumbentes tienen mayores ventajas que los desafiantes, sobre todo en materias de recursos y trabajo en terreno. Un análisis de los ratios de competencia entre pactos demuestra que cuando compite un incumbente dentro del pacto existe menos competencia que cuando ambos postulantes son nuevos. En el gráfico 4 se observa el nivel de competencia dentro de los pactos, es decir, el ratio entre el segundo y el primer lugar del pacto. Este ratio determinaría valores entre 0 (nula competencia) y 1 (alta competencia). Se eligieron aquellas elecciones distritales entre 1989 y 2005, donde los dos compañeros de listas fueran nuevos postulantes (periodo t, eje y) y se compararon con las elecciones inmediatamente anteriores, del mismo distrito, donde la competencia se desarrolló entre un incumbente y un desafiante de los mismos partidos de t (periodo t-1, eje x). El resultado muestra que los niveles de competencia son mucho mayores entre dos nuevos postulantes que entre un incumbente y los postulante.

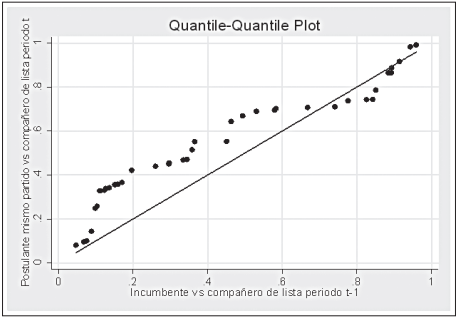


Gráfico 4. Ratio de Competencia Partidaria (Fuente: Servel).

La gran cantidad de puntos por arriba de la línea de 45 grados, demuestra una menor competencia en los distritos donde está disputando un incumbente, que en aquellos donde la postulación es de dos candidatos nuevos. Mayores recursos y más trabajo distrital de los que ya tienen el cargo han sido las explicaciones más frecuentes de la literatura.

LAS REGLAS INSTITUCIONALES DEL JUEGO POLÍTICO COMO CONDICIONANTES DE LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS AL CONGRESO

Si señalamos que los mecanismos de selección de candidatos no han tenido una incidencia significativa en las variables que teóricamente podrían haberlo presentado, resta hacerse la pregunta si factores institucionales como el sistema electoral y el presidencialismo podrían llegar a influir en los procesos de negociación.

El sistema electoral como elemento determinante

Que los mecanismos de selección de candidatos están fuertemente relacionados con el sistema electoral imperante, no es una discusión que esté completamente zanjada por los académicos. No obstante, el binominalismo implica de por sí fuertes negociaciones partidarias sobre la distribución de las candidaturas, en especial en un país multipartidista como el nuestro. En lo esencial, el sistema electoral determina que cada coalición debe presentar dentro de los distritos o circunscripciones listas compuestas por dos candidatos, donde los electores deben votar por sólo uno de ellos y sumar estos votos al global de la lista. Luego, los candidatos más votados de las dos listas con mayor número de sufragios son electos parlamentarios, salvo que la que tenga primera mayoría logre doblar a la segunda. Cuando esto ocurre, los candidatos electos al Parlamento serían los dos representantes de la coalición. De esta forma, a través del sistema binominal se podría dar que el candidato más votado del pacto, y cuyo conglomerado alcanzara a lo menos el 30% de los sufragios en cada distrito o circunscripción, pudiera formar parte del Parlamento.

Todo ello provoca que los partidos políticos se vean forzados a múltiples negociaciones antes de presentar la lista de candidatos. En un país con un sistema multipartidista, las colectividades se han visto «obligadas a entablar complejas y prolongadas negociaciones para ela-

borar listas parlamentarias con dos candidatos» (Siavelis, 2005: 196) y establecer cuál debiera ser el partido privilegiado dentro de cada bloque (Londregan y otros, 2004: 15). Para Siavelis (2005), el sistema electoral comportaría tres lógicas de negociación partidaria en la selección de los candidatos: a) la selección de candidatos a nivel de partidos individuales; b) las negociaciones entre subpactos; y c) la formulación de listas de las coaliciones. Lo cierto es que estas tres lógicas están imbricadas entre sí y muchas veces se dan en un sentido inverso. Un incumbente, por ejemplo, es una muy buena carta para la negociación intracoalicional y esta posición condicionaría fuertemente las primeras dos etapas. Un desafiante, en tanto, debería ir sorteando paso a paso las tres etapas intentando validarse ante sus socios de partido, de subpacto y coalición y, aunque logren llegar a la competencia, muchas veces lo hacen sin los respaldos necesarios. Esa puede ser una de las explicaciones del porqué el 76,8% de los candidatos que perdieron una elección no volvieron a postular nuevamente.

La tabla 4 muestra que gran parte de los candidatos que pierden una elección no vuelven a postular. Probablemente muchos de los motivos de no intentarlo nuevamente responden al propio postulante. Sin embargo, también es cierto que los partidos no están dispuestos a invertir tiempo y recursos de negociación en experiencias que no tuvieron mayor éxito y que serían muy difíciles de defender por parte de los que toman las decisiones. Con todo, el partido que más reciclaría a los perdedores serían el Partido por la Democracia (PPD) volviendo a repostular al 45,9% de los candidatos que pierde, con lo cual obtiene un relativo éxito, ya que el 70,6% de los candidatos perdedores que repostulan ganan una plaza. El partido que sigue al PPD en cantidad de candidatos reciclados es el Partido Radical Social Demócrata (PRSD), claro que este caso se explica por alguno de los siguientes motivos: la cantidad de candidatos disponibles y la necesidad de superar la barrera del 5% de votación para permanecer como partido político, lo cual genera que postule en distritos a sabiendas de que probablemente va a ser derrotado (Siavelis, 2005: 207).

Dentro de esta misma discusión, Carey y Siavelis (2003) han señalado que los partidos de Gobierno han buscado fórmulas para compensar a aquellos perdedores en distritos y circunscripciones en que los partidos se jugaron el doblaje. Básicamente, se trataría de un pacto preeleccionario en el que ambos candidatos tendrían la posibilidad de ocupar un alto cargo de gobierno si es que se llegara a perder, intentando asegurar territorios emblemáticos a través de los

Tabla 4
Número de postulaciones de candidatos perdedores. Diputados 1989-2001

Partidos políticos*	Candidatos Perdedores que no volvieron a postular		Candidatos perdedores que repostularon y volvieron a perder		Candidatos perdedores que lograron una plaza		Total	
RN	85	84,2%	9	8,9%	7	6,9%	101	100%
UDI	48	58,5%	18	21,9%	16	19,5%	82	100%
INDP DER	31	86,1%	5	13,9%	0	0	36	100%
PDC	39	70,9%	10	18,2%	6	10,9%	55	100%
PPD	20	54,1%	5	13,5%	12	32,4%	37	100%
PRSD	17	54,8%	8	25,8%	6	19,4%	31	100%
PS	27	77,1%	5	14,3%	3	8,6%	35	100%
INDP CONC	14	82,4%	2	11,8%	1	5,9%	17	100%
PC	147	72,4%	56	27,6%	0	0	203	100%
PH	110	74,8%	37	25,1%	0	0	147	100%
INDP	27	93,1%	2	6,9%	0	0	29	100%
Otros Partidos	168	92,8%	13	7,2%	0	0	181	100%
Total	733	76,8%	170	17,8%	51	5,3%	954	100%

* Se considera el último partido inscrito por el postulante al momento de la elección (Fuente: elaboración propia en base a www.elecciones.gov.cl y www.servei.cl).

mejores nombres para aumentar las posibilidades de obtener ambos escaños. Según los autores sería una especie de seguro para instarlos a participar a pesar del riesgo a ser derrotados. Los autores señalan:

En términos muy simples, el trato es el siguiente: ‘Usted corre un riesgo en esta elección por el bien de la coalición. Si ganamos ambos escaños, magnífico. Si no conseguimos doblar los votos de la lista contendora y usted es derrotado, se le compensará con un ministerio o la asignación de otro cargo atractivo en el Poder Ejecutivo’ (Carey y Siavelis, 2003: 12).

No obstante, un punto central del debate es si estas personas vuelven a ser candidatos otra vez o, lisa y llanamente, se mantienen fuera de la competencia legislativa buscando otro tipo de cargos políticos que no demanden una disputa electoral. Claramente son pocas las personas que buscan ese retorno, y las consecuencias políticas de la derrota electoral se transforman en estigmas que no se pueden borrar tan fácilmente ni para el candidato ni para el partido patrocinador.

El presidencialismo chileno: un factor importante para el tipo de selección

Fields y Siavelis (2007) establecen que cuando un sistema presidencial multipartidista competitivo hace necesarias las alianzas preelectorales, éstas tenderían a generar una menor inclusión en el proceso de nominación a los postulantes que los sistemas parlamentarios. Éste es precisamente el marco el que se mueve nuestro país. Si entendemos que el Primer Mandatario es el máximo legislador del país y que gran parte de su éxito y fracaso depende de su efectividad en la formación de las leyes ante un Congreso multipartidista, no es dificultoso inferir la conveniencia de buscar una mayor centralización en las decisiones para nominar a los postulantes. En efecto, el imperativo de la gestión gubernamental se deduce en la presentación constante de proyectos legislativos, para luego procurar que éstos sean aprobados. Sin embargo, al recaer en el Congreso el éxito o fracaso de los mencionados proyectos, los Presidentes se ven en la obligación de testear y negociar con las fuerzas políticas el buen final de la iniciativa presentada.

Uno de los conceptos centrales en torno a este elemento es el llamado poder de agenda. En lo principal, se trata de la capacidad de las instituciones para poder presentar propuestas legislativas, así como de cuidar la mantención del *statu quo* cuando sea necesario. No cabe duda que un sistema presidencial obliga a mantener fuertes estrategias de cooperación mutua, que se sostienen en el poder de agenda del Primer Mandatario y la manera que éste lo aplica dentro del proceso legislativo. De esta forma, se busca mantener cierto grado de certeza a través de mecanismos de negociación respecto a los temas que se van a tratar en el Congreso, intentando generar sinergias entre el gobierno y sus partidarios con el objetivo de aprobar las leyes que pretenden ser impulsadas (Cox y Morgenstern, 2002: 8). Para ello, claro, deben existir acercamientos previos que permitan pactar con los partidos el envío o no de los proyectos de ley que están en carpeta.

En teoría entonces, la capacidad de las autoridades de los partidos para nominar o no un candidato debiese tener repercusión en la influencia de éstos en el proceso legislativo. Si ello ocurriese, los legisladores estarían sujetos a una presión constante respecto a los intereses de la institución y las negociaciones que ésta desarrolla con el aparato estatal (Carey, 2002). Así, los legisladores que buscarían ser reelegidos estarían concientes que deben responder a las órdenes

de sus partidos como controladores de la distribución de recursos y de influencia interna, a pesar de que muchas veces deban enfrentar contradicciones entre lo que desea el electorado y lo que espera el partido (Carey, 2002). En la misma línea, Crisp y colaboradores señalan:

Where nomination is a function of national party leaders' preferences, we would expect deputies to target legislation at national and sectorial level issues that will contribute to the party's reputation for handling national problems and help to create a party brand name, enact the party's platform, or reinforce the party's ideological reputation. By following this strategy, a deputy would curry the favor of the party leaders (2004: 13).

Ahora bien, cabe mencionar que este supuesto no es unitario y muchos factores se ajustan dependiendo del tipo de fondo partidario e ideológico que los candidatos presenten, las relaciones con los demás agentes y la trayectoria personal de cada candidato. De igual forma, la estructura representativa tiende a acomodar estas contradicciones y representar ciertas políticas como parte de los intereses de sus electores aunque ellos no sean receptivos a sus preferencias previas (Stokes, 1998: 351).

CONCLUSIONES

La estructura de selección de candidatos en Chile históricamente ha estado marcada por mecanismos de poca inclusión a sus militantes y la ciudadanía. Si han existido experimentos de apertura a través de primarias abiertas, queda la sensación de que éstas han sido bajas en intensidad y fuertemente rechazadas por las élites partidarias. Un buen ejemplo sobre lo anterior es el caso de la Democracia Cristiana. Luego de haber utilizado primarias abiertas el año 2001 —primarias que se condijeron con una baja importante en la elección de sus parlamentarios— el partido volvió a un mecanismo de selección menos inclusivo, utilizándolas sólo para resolver problemas puntuales en algunos distritos y circunscripciones.

¿Cuál es la explicación para que los partidos hayan optado por mecanismos de selección de candidatos menos inclusivos? En este trabajo se esbozaron algunas explicaciones estructurales. Sobre el sistema electoral, no cabe duda que las tres etapas de negociación

que éste genera, llevan a las autoridades de los partidos a optar por mecanismos que les permitan un mayor control en la designación de sus candidatos. Es muy contradictorio que un partido elija a su candidato a través de primarias abiertas, sin la claridad suficiente de que éste pueda ser capaz de sortear las negociaciones de los respectivos subpactos y/o coaliciones. De esta forma, las lógicas ocultas de Siavelis son lógicas impuestas por las reglas del juego y cualquier tipo de regulación sobre los partidos podrían chocar fácilmente con los intereses propios de coaliciones preelectorales.

De igual forma se puso en discusión la influencia del régimen presidencial multipartidista. Interesa este punto sobre todo por el énfasis de los partidos de Gobierno por tener mecanismos de control partidario sobre sus representantes. El hecho de que el Presidente sea el máximo legislador del país y que su imagen dependa fuertemente de la eficiencia legislativa, podría determinar una mayor centralización en las decisiones para nominar a los postulantes.

Se pudo corroborar que los distintos mecanismos de selección de candidatos que han aplicado los partidos no han tenido mayor incidencia en las variables mencionadas anteriormente. Dos respuestas se podrían ensayar aquí. Una se relaciona con que los experimentos de selección de candidatos más inclusivos han tenido una intensidad bastante relativa. Por ejemplo, las primarias abiertas de la Democracia Cristiana no llegaron a ser del todo participativas como se podría esperar de esta fórmula. Lo otro, es que todos estos factores están mayormente condicionados por elementos institucionales más potentes, como los poderes de agenda en el caso de conducta parlamentaria.

Con todo, las instancias de reforma de los mecanismos de selección de candidatos al interior de los partidos son procesos que se encuentran muy influidos por elementos tanto exógenos como endógenos. Cambios en el sistema político (por ejemplo, reformas de las normativas de distribución del poder) o modificaciones en el balance de poder interpartidario (derrotas electorales) e intrapartidario (surgimiento de nuevos líderes y facciones), son elementos que tienden a promover reformas en los mecanismos de selección de candidatos (Barnea y Rahat, 2007: 375-394). Estos elementos son bastante dinámicos y coyunturales, por lo que no resulta conveniente establecer regulaciones rígidas que intervengan en la dinámica partidaria e institucional.

Aunque es importante para nuestra democracia que la selección de los candidatos sea más integradora, es necesario observar cuál

es la razón de que esto no esté ocurriendo en los partidos políticos chilenos. Tal vez el problema esté en nuestra dinámica electoral que incentiva la negociación por sobre la participación.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA, Manuel. (2002). «Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina». Working Paper, núm. 293. Disponible en <<http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>>.
- BARNEA, Shlomit y Gideon RAHAT. (2007). «Reforming candidate selection methods: A three-level approach». *Party Politics*, 13.
- BOENINGER, Edgardo. (2007). *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: Uqbar y CIEPLAN.
- CAREY, John y Peter SIAVELIS. (2003). «El 'seguro' para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la concertación». *Estudios Públicos*, 90.
- CAREY, John. (2002). «Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s». En S. Morgenstern y B. Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAREY, John. (2008). «El bono de las primarias en América Latina». En este volumen.
- COX, Gary y Scott MORGENSTERN. (2002). «Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents». En S. Morgenstern y B. Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 446-468). Cambridge: Cambridge University Press.
- CRISP, Brian, María ESCOBAR-LEMMON, Bradford JONES y Mark JONES y Michell TAYLOR-ROBINSON. (2004). «Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies». *The Journal of Politics*, 66 (3): 823-864.
- DÍAZ, Diego, Pilar GIANNINI, Juan Pablo LUNA y Rodrigo NÚÑEZ. (2006). «El secreto de mi éxito: Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 169-182.
- FIELD, Bonnie y Peter SIAVELIS. (en prensa). «Candidate Selection Procedures in Transitional Politics». *Party Politics*.
- FREINDENBERG, Flavia. (2007). «Democracia interna en los partidos políticos». En Diether Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thomson (editores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 627-678). México, Fondo de Cultura Económica.

- HAZAN, Reuven y Gideon RAHAT. (2006). «The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators: Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence». *Journal of Legislative Studies*, 12 (3).
- JOIGNANT, Alfredo y Patricio NAVIA. (2003). «De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia y penetración electoral de la UDI (1989-2001)». *Estudios Públicos*, 89 (verano): 129-171.
- Londregan, John y otros. (2004). «Policy-making in Chile's strong electoral system still relies on widespread policy agreement». Disponible en <<http://www.eldis.org>>.
- MORALES, Mauricio y Rodrigo BUGUEÑO. (2001). «La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile». *Estudios Sociales*, 107: 12-26.
- MORGENSTERN, Scott. (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAVIA, Patricio. (en prensa). «Legislative Candidate Selection in Chile». En Peter Siavelis y Scott Morgenstern (editores), *Pathways to Power*.
- SEN, Amartya. (1998). *La posibilidad de elección social*. Discurso de recepción del Premio Nobel, 8 de diciembre.
- SIAVELIS, Peter y Scott MORGENSTERN. (en prensa). «Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis». En Peter Siavelis y Scott Morgenstern (editores), *Pathways to Power*.
- SIAVELIS, Peter. (2005). «La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas». *Estudios Públicos*, 98: 189-225.
- STOKE, Susan. (1998). «Constituency Influence and Representation». *Electoral Studies*, 17 (3): 351-367.
- TORO, Sergio. (2007). «Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile». *Revista de Ciencia Política*, 27 (2): 23-41.

DEMOCRACIA INTERNA Y SELECCIÓN DE AUTORIDADES



GONZALO MÜLLER

(CARLA POZO, BALDO VIOLIC Y MAYCOLL OJEDA, COLABORADORES)

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

El sistema democrático chileno ha logrado altas cuotas de estabilidad política-institucional desde el retorno de la democracia en 1990. Esto se explica por múltiples factores, entre ellos los conocidos pactos y/o acuerdos de las élites políticas de comienzos de los noventa, lo que con el correr de los años han ido trasmutándose en partidos políticos estables, con capacidad de generar acuerdos y pactos duraderos que se han mantenido durante estos 18 años de gobiernos democráticos. Si bien el sistema electoral binominal favorece la estructura de dos grandes bloques, la Alianza por Chile versus Concertación de Partidos por la Democracia, creemos posible sostener que esta estabilidad está dada por factores más «invisibles» a la percepción global que se pueda tener del sistema político en su conjunto. Apuntamos a la lógica interna de los partidos, principalmente sus mecanismos de elección de sus dirigentes, donde la premisa un militante un voto no se da en toda su magnitud; sí comportamientos que han generado estabilidad interna dentro de los partidos, desarrollándose modelos diversos, pero estables.

Importante para estos efectos ha sido la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos promulgada el 23 de marzo de 1987. Esta normativa regula el funcionamiento de los partidos políticos en su totalidad. Para los efectos de este trabajo, nos centraremos en el título IV, que dice relación con la organización interna de los partidos políticos.

El presente escrito busca analizar los beneficios que otorga la ley de partidos para el funcionamiento de éstos, y cómo ha permitido

bajo las altas cuotas de libertad que entrega para su organización interna una estabilidad del sistema. Interesante para este punto es analizar la concepción de partido político y cómo ésta se relaciona con el concepto de democracia interna dentro de éstos.

Entenderemos a un partido político como aquel ente articulador que canaliza la relación entre la ciudadanía y el Estado, permitiendo así la participación indirecta en el proceso de formulación de políticas públicas y de la voluntad estatal. La concepción de los partidos políticos ha ido acompañada de la evolución histórica que se ha dado dentro de los sistemas políticos. Elegimos, a modo de ejemplo, la definición de Benjamín Constant: un partido es una reunión de hombres que profesan una misma doctrina; y la de Sigmund Neumann: una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquéllos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política.

Es interesante contrastar estas definiciones, ya que en ellas claramente se aprecia la evolución sufrida por el concepto. Vemos como en la definición de Sigmund Neumann hay un fuerte énfasis por la lucha que generan los partidos políticos por hacerse del poder, con el elemento central de la diferencias de visión de sociedad que tendrían. Esencial se torna dentro de estos actores políticos la búsqueda del poder.

Giovanni Sartori, en su libro *Partidos y el sistema de partidos políticos: marco para un análisis*, define los partidos políticos como cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos. Importante es mencionar que Sartori sostiene que los partidos políticos no son facciones, son parte de un todo y son conductos de expresión.

A la luz de las definiciones que hemos desarrollado, que creemos más se acercan a los que se entiende por partidos políticos, surge como algo natural del análisis adentrarnos en la dinámica interna de éstos. Si recogemos como premisa básica que los partidos políticos representan y canalizan los intereses de los ciudadanos, y participan en elecciones abiertas y competitivas: ¿qué pasa al interior de estos para lograr los consensos necesarios?, ¿cómo logran generar una dinámica interna que les permita funcionar y darse gobernabilidad?, ¿existe un modelo único selección de autoridades? Básicamente nos

estamos refiriendo a la democracia interna. La literatura actual da pocas luces en la materia.

Rubén Hernández Valle, en *La democracia interna de los partidos políticos*, nos explica qué entenderemos por democracia interna. La define como el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar la selección de los dirigentes internos; la designación de los candidatos a puestos de elección popular; la determinación de la plataforma política que sea el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas; paralelamente garantizar asimismo la financiación de las tendencias; la representación general por género; la tutela de los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de la constitucionalidad y legalidad, sobre la actividad interna de los partidos.

Por su parte, Flavia Freidenberg sostiene que a la luz de los cambios ocurridos dentro de los sistemas electorales de América Latina, los partidos políticos se han visto forzados a democratizarse internamente, buscando métodos «donde cada miembro del partido sea igual a un voto o donde deba consultarse al electorado independiente sobre quién debe ser el candidato de esa organización» (2003: 32). Argumentos que favorecen esta lógica, sostienen esto supone una mayor participación de los ciudadanos en la vida interna del partido, atrae nuevos miembros a la agrupación y ayuda a que el partido se movilice por nuevos intereses y mejora el nivel de legitimación de la organización ante la opinión pública.

Dicha práctica de democracia interna, supone para Flavia Freidenberg ciertas complejidades:

- Diferencia entre el tipo de electorado que participa en las elecciones internas del partido versus el que participa dentro del proceso electoral ampliado. Lo cual podría hacer que se presente un candidato que no sea de preferencia del electorado general, generándose así una ambigüedad.
- Que la elección interna de un candidato adquiera características de plebiscito, donde el candidato se posicione por encima de la organización, consolidando a un líder por sobre el partido.
- Generación de una competencia interna, movilización de recursos y riesgo de faccionalización interna.

El Tribunal Constitucional de España nos ofrece una buena conceptualización de lo que es un mínimo de democracia interna:

La democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y funcionamiento interno mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma [...] mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido (en Orozco Henríquez, 2003: 223).

A partir de lo anterior, desprendemos la necesidad de lograr un equilibrio entre el «derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización» (Orozco Henríquez, 2003: 224).

Se desprende, por tanto, que los partidos políticos por normativa están regulados con miras a sistematizar su funcionamiento, como también generar prácticas de democracia interna que vayan acorde con el sistema político imperante en el siglo XXI, como es la democracia en la mayoría de los países. Ahora bien, cabe preguntarse qué pasa con la cultura política propia de cada partido, como también con los procesos de legitimidad que se dan dentro de éstos, que muchas veces exceden a la norma, pero también se apartan de ella. Por tanto, ¿sería deseable una normativa que regulara al extremo los mecanismos internos de los partidos, cuando éstos muchas veces han desarrollado procesos que logran altos grados de adhesión?

NORMATIVA CHILENA Y SU RELACIÓN CON LOS MECANISMOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En este apartado revisaremos brevemente la Ley 18.603, especialmente lo relativo a la organización interna de los partidos políticos. Dicha normativa estipula que la organización y el funcionamiento de cada partido se regirá por sus propios estatutos (artículo 22). Este articulado otorga una gran libertad para la conformación interna de los partidos políticos, permitiendo amplias cuotas de autonomía. Lo presente se plasma al observar los estatutos de partidos como la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, Radical y Renovación Nacional, donde se aprecian diferencias notables que iremos desarrollando en el transcurso de este trabajo.

La ley estipula que los partidos políticos deberán establecerse a lo menos con una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo (artículo 23). En este punto pasemos a observar la configuración general de los partidos, y cómo estos cumplen con la normativa.

En términos generales, todos los partidos a analizar en este trabajo cumplen con el artículo 23 de la ley; sin perjuicio de ello, la organización partidaria no empieza en los Consejos Regionales. Por el contrario, para Renovación Nacional su primera organización parte desde la Directiva Comunal que se relaciona directamente con el Consejo Municipal y éste con el Consejo Distrital, llegando así al Consejo Regional. La misma lógica se repite en la Unión Demócrata Independiente, en el Partido Radical Social Demócrata y en el Partido por la Democracia. Apreciamos cierta diferencia en la Democracia Cristiana, donde su organización de base está dada por el ámbito vecinal; éste se relaciona directamente con la Directiva Comunal. Respecto del Partido Socialista, apreciamos dos diferencias, la primera de ellas esta dada por la relación de su Consejo Comunal, tanto con la Dirección Comunal como con el núcleo. Además, vemos que desde el Consejo Comunal pasan al Consejo Regional, diferenciándose del resto de los partidos, que tienen como punto intermedio el Consejo Distrital.

El artículo 24, en su inciso segundo, establece que la Directiva Central será elegida por los afiliados o por los miembros del Consejo General, según sus estatutos. Nuevamente nos encontramos con la amplia autonomía que otorga la ley, no sólo para los efectos de organización interna, sino también para los mecanismos de selección de las autoridades. Este punto lo analizaremos con detención en el siguiente apartado, donde se estudia el proceso de selección de las autoridades de los partidos.

Queremos destacar tres articulados de esta ley que otorgan importantes facultades a la Directiva Central (artículo 25), Tribunal Supremo (artículo 28, inciso segundo) y Consejo General (artículo 29), para posteriormente contrarrestar las atribuciones de estos entes con los procesos de generación de sus miembros.

La Directiva Central posee las siguientes facultades y obligaciones:

- a. dirigir el partido en conformidad con sus estatutos, su programa y las orientaciones que imparte el Consejo General;
- b. administrar los bienes del partido, rindiendo cuenta anual al Consejo General; y

- c. someter a la aprobación del Consejo General del programa y los reglamentos internos del partido.

Dentro de las atribuciones que estipula la Ley para el Tribunal Supremo encontramos:

- a. interpretar los estatutos y reglamentos;
- b. conocer de las cuestiones de competencia que se susciten entre autoridades u organismos del partido;
- c. conocer de las reclamaciones que se entablen contra los actos de autoridades u organismos del partido que sean estimados violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, y adoptar las medidas necesarias para corregirlos y enmendar sus resultados;
- d. conocer las denuncias que se formulen contra los afiliados al partido, sea o no autoridades de él, por actos de indisciplina o violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, o por conductas indebidas que comprometan los intereses o el prestigio del partido, y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen, contemplando las disposiciones que hagan efectivo un debido proceso; y
- e. controlar el correcto desarrollo de las elecciones y votaciones partidistas y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan.

Por su parte, las proposiciones que el Consejo General haga relativa a modificaciones de la declaración de principios, reforma de estatutos, disolución del partido, fusión con otro, aprobación o retiro de un pacto electoral, como la proposición de un nombre a candidato a la Presidencia de la República, deberá ser ratificado por los afiliados.

Interesante de analizar y reflexionar para los efectos de la democracia interna de los partidos políticos en nuestro país es lo contemplado en el artículo 30, donde se establece que los acuerdos del Consejo General, específicamente lo relativo a la designación de los miembros del Tribunal Supremo y la proposición de los afiliados de las modificaciones a la declaración de principios, la reforma de estatutos, la disolución del partido, la fusión con otro, la aprobación de un pacto electoral en elecciones Parlamentarias o su retiro del mismo, y la persona del candidato a la Presidencia de la República

(artículo 26, letra a y d), además de todas las votaciones y elecciones que la ley contempla, se efectuaran mediante sufragio personal, igualitario y secreto, ante un ministro de fe designado por el director del Servicio Electoral.

Antes de analizar los procesos internos de selección de miembros a ocupar los cargos estipulados por el organigrama de cada partido y regidos por la ley, queremos efectuar una pequeña comparación entre el Partido Demócrata Cristiano y Renovación Nacional.

Al analizar su organigrama interno, vemos que Renovación Nacional utilizó la normativa dictada en 1987 como modelo de su organización y funcionamiento interno; el Partido Demócrata Cristiano, que si bien cumple con esa normativa, acusa una serie de organizaciones internas que no están condicionadas directamente por la ley y que manifiestan la existencia de instituciones propias y un modelo de organización anterior. Esto es producto de las formación de partidos políticos antes de Régimen Militar, como la misma Democracia Cristiana, el Partido Socialista y el Partido Radical, los llamados históricos, en contraposición a aquellos partidos que surgen a fines del Gobierno Militar, como Renovación Nacional, la Unión Demócrata Independiente y el PPD.

A la luz de la normativa en análisis, estudiemos ahora los procesos de generación de autoridades al interior de los partidos. Utilizaremos como metodología la comparación entre los socios de un mismo pacto, para posteriormente contrarrestarlo con sus contrarios.

ALIANZA POR CHILE

Renovación Nacional

La elección de autoridades al interior de este partido tiene dos mecanismos: uno por votación directa y secreta de los afiliados al partido, y otro que podemos llamar indirecto, el envío de delegados.

En la base de la pirámide de RN está la Directiva Comunal, conformada por aquellos afiliados que residen en la comuna respectiva y votan de manera secreta y directa por los candidatos a integrar dicha directiva. Con esta misma lógica se conforma la Directiva Regional, la que es elegida por votación secreta y directa de los afiliados comprendidos en la región respectiva.

Luego, encontramos el mecanismo de selección indirecta de las autoridades. El Consejo Comunal está integrado por los delegados

que envía la Directiva Comunal. Lo mismo sucede con el Consejo Regional, el que recibe delegados de la Directiva Distrital. En la cúspide de la pirámide se ubica el Consejo General, elegido a través de la elección realizada por cada Consejo Regional.

Es importante agregar que tanto el Consejo General como el Consejo Regional eligen directamente al Tribunal Supremo y al Tribunal Regional.

Dentro del mecanismo de selección interna de las autoridades del partido apreciamos dos lógicas electorales de la democracia actual, la de elección directa y la de elección indirecta. Esto pareciera obedecer a la necesidad de tener mecanismos de definición o de solución de controversias entre corrientes distintas que conviven al interior del mismo partido. Así, distinguimos el uso de la elección directa de la Directiva Nacional por votación de los militantes en momentos de mayor definición, y el uso de la elección indirecta a través del Consejo Nacional cuando la tensión entre sectores es baja.

Esta lógica de selección de autoridades es congruente con una cultura política interna del partido: una cultura participativa activa en los estratos bajos y medios del organigrama y una participación indirecta en los estratos más altos. Sin duda, responde ha una socialización interna y legitimación de la autoridad que se ha ido desarrollando y evolucionando durante estos años y les ha permitido manejar conflictos internos.

Unión Demócrata Independiente

Para poder entender la lógica interna de la UDI partiremos desde la cúspide de la pirámide. El Consejo General, por medio de la votación de 800 consejeros nacionales, elige la Directiva Nacional y la Comisión Política. El Consejo Directivo Ampliado está conformado por miembros no electos de las dos instituciones anteriores, en especial quienes ejercen cargos de representación popular y otros miembros destacados dentro del partido.

La Comisión Política está integrada por los miembros de la Directiva Nacional, por miembros del partido elegidos por la Directiva Nacional, además de tres diputados, dos senadores, un representante de los organismos funcionales del partido, un representante de nuevas generaciones, uno poblacional y un profesional. Todos con derecho a voz y voto en las discusiones. A estos se suman los representantes regionales y senatoriales, con derecho a voz. Por su parte el Consejo

Directivo Ampliado está integrado por los parlamentarios, alcaldes con más de ocho concejales, en base a municipios con más de 120 mil electores.

Los mecanismos internos de elección de autoridades utilizados por la UDI dan cuenta de lo que podemos llamar mecanismos de delegación de autoridad, donde no hay votaciones directas, pero donde sí se encuentran representadas las distintas instancias organizativas, como también los distintos grupos sociales que conviven en su interior.

Es interesante analizar el rol que tienen los alcaldes y concejales dentro de instancias como el Consejo Directivo Ampliado, donde poseen una participación directa, logrando así una representatividad del núcleo base de la organización política de Chile: la comuna.

La UDI y RN son partidos relativamente nuevos dentro de la historia de Chile, ya que surgen a partir de las distintas corrientes internas que existieron dentro del ex Partido Nacional. La UDI puede ser vista desde una óptica donde priman criterios de representatividad con menores cuotas de competencia producto de la homogeneidad de sus militantes y de la inexistencia, hasta ahora, de facciones o grupos que demanden la necesidad de elecciones directas para subsanar niveles de tensión. Renovación Nacional, en cambio, posee elementos de elección directa.

También es importante destacar que los mecanismos internos que estos dos socios han desarrollado son igualmente válidos, al darles una estabilidad en el tiempo y una fuerte legitimidad a sus directivas. Valoramos además que, a partir del modelo institucional básico entregado por la ley, ambas colectividades han sido capaces de diferenciar su funcionamiento interno y darle legítima representación a sus respectivas culturas políticas.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA

Partido Demócrata Cristiano

Este partido utiliza varios mecanismos de selección para sus autoridades internas: elecciones directas, envío de delegados y parlamentarios en ejercicio, pero también ex autoridades del partido.

A continuación detallaremos en base a los estatutos del Partido Demócrata Cristiano el modo como se integran los distintos consejos, directivas y tribunales:

- Directivas. A nivel nacional existe una Directiva Nacional integrada por un presidente nacional, un primer vicepresidente, un segundo vicepresidente, un tercer vicepresidente, que es el tesorero nacional, y un secretario. Estos miembros son elegidos por militantes en votación universal, secreta e informada, por lista cerrada de candidatos. Lo mismo ocurre para el nivel provincial y comunal.
- El Congreso Nacional está integrado por los miembros de la Junta Nacional y los delegados electos.
- La Junta Nacional está integrada por los miembros del Consejo Nacional, el Presidente de la República (de estar en el poder), los ex Presidentes de la República, los ex presidentes nacionales de partidos y los parlamentarios, delegados de cada frente (Frente de Trabajadores, de Profesionales y Técnicos y de Pobladores; se exceptúa el Frente de la Juventud), presidentes provinciales, delegados de libre elección, la Directiva Nacional y los miembros del Consejo Nacional de la Juventud, los presidentes regionales, comunales (a estos últimos se les imputara la cuota de delegados de libre elección correspondiente a la región).
- El Consejo Nacional está integrado por los siguientes militantes: los miembros de la Directiva Nacional, el presidente nacional de la Juventud, los presidentes regionales, 18 consejeros de libre elección por la Junta Nacional, los jefes de bancada de Senadores y Diputados, los presidentes de los frentes y departamentos que, según acreditación efectuada por el Tribunal Supremo, hayan realizado sus procesos de elección interna.

A todas luces, el Partido Demócrata Cristiano tiene una cultura política muy potente, la que legitima de un modo importante a las ex autoridades del partido. Creemos posible afirmar que sus mecanismos de generación de autoridades han sido fruto de un proceso evolutivo, donde las crisis internas han jugado un papel importante. En ese contexto, las decisiones de sus órganos superiores, como la Junta Nacional, o la manifestación directa de sus militantes a través de elecciones, le han permitido enfrentar momentos de gran tensión, como malos resultados electorales, o proyectar con fuerza liderazgos partidarios que han culminado con éxito, permitiéndole al partido encabezar por tres oportunidades el poder ejecutivo del país.

Partido Radical Social Demócrata

Al igual que RN, el PRSD posee dos mecanismos de generación de autoridades internas: la elección directa de las bases y el envío de delegados a distintas instancias organizativas internas, como también la participación de parlamentarios, alcaldes y concejales.

Se elige por elección directa la directiva de la Asamblea Comunal, al igual que los miembros de los Consejos Regionales. El Consejo Distrital está integrado por los presidentes y directores electorales de cada una de las Asambleas Comunales existentes en el distrito, por un representante de cada una de ellas, por los gobernadores, concejales y alcaldes de las municipalidades existentes en distrito que sean afiliados al partido y por sus parlamentarios. A su vez, el Consejo General estará integrado por los senadores y diputados del partido y por consejeros generales, elegidos por los consejeros regionales.

El Partido Radical es un partido histórico dentro del contexto político-institucional de nuestro país. A mediados del siglo xx, especialmente en la década de los cuarenta, fue uno de los partidos más votados dentro del electorado nacional. Tiene un fuerte peso histórico; recordemos que dio al país tres presidentes consecutivos: Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla. Fue un partido que logró realizar alianzas tanto con la derecha como con la izquierda de esa época, cumpliendo el rol del centro político, que luego fue perdiendo con el surgimiento de la Democracia Cristiana.

Si bien es un partido que posee una cultura política marcada, ésta podría estar orientada hacia una lógica más conservadora en términos de generación de autoridades, donde prima mucho la presencia de los parlamentarios y alcaldes. Es un partido que poco a poco ha ido perdiendo su peso político dentro del sistema, pero igualmente ha logrado legitimizar sus mecanismos internos de generación de autoridades y lograr una disciplina partidaria visible.

Partido Socialista

El Partido Socialista, al igual que sus compañeros de pacto, con excepción del PPD, es de aquéllos que hemos denominado partidos históricos. Sus inicios se remontan a la década de los treinta.

Posee una estructura interna acorde a los postulados de la Ley de Partidos, pero con un fuerte predominio de las bases en la elección de autoridades a niveles altos del organigrama, especialmente en la Directiva Central. Como apreciamos en sus estatutos, se establece

la elección de 90 miembros al Comité Central, 30 de ellos mediante votación nacional y 60 distribuidos en proporción a los militantes de cada región, a través de votaciones regionales, asegurando al menos uno por región. Al Comité Central se incorporan, con plenos derechos, los presidentes regionales. Las direcciones de todos los niveles se eligen mediante competencia de listas, sustentadas en plataformas políticas suscritas por los candidatos.

A la luz de estos antecedentes, podemos decir que el ps utiliza de manera bastante importante los mecanismos de elección directa, lo que compatibiliza con el envío de delegados a diversas instancias. Lo que es reflejo de una cultura política participativa de las bases.

Partido Por la Democracia

El PPD surge en oposición al Gobierno Militar con miras a lograr el triunfo en el Plebiscito. Sus mecanismos de generación de autoridades al interior del partido están dados ya sea por elección directa, como por medio de delegados, y la presencia de parlamentarios.

En todo los órganos decisionales a nivel de directivas regionales, provinciales o distritales y central, sus integrantes son elegidos por votación de sus afiliados. Paralelamente, los Consejos Regionales están integrados por los consejeros, los que son parte de la Directiva Regional, además de consejeros en proporción a un consejero por 350 afiliados. Finalmente, el Consejo General está integrado por parlamentarios y por consejeros elegidos a partir de los Consejos Regionales. Existen, por tanto, mecanismos de votación directa de los afiliados, pero también de representación.

Es interesante destacar que dentro de los estatutos del PPD se establece el concepto de acción positiva, tanto para la igualdad de género, como para la representación de etnias indígenas, en las elecciones populares, y así también en las ocurridas al interior del partido. Esto nos habla de un elemento de cultura política nuevo, si lo comparamos con los otros partidos, y puede estar relacionado con el periodo histórico del surgimiento del partido, ya que a comienzos de los noventa existían fuertes corrientes a nivel mundial que abogaban por la igualdad de género y por la representatividad de las etnias indígenas.

BALANCE

Al analizar a los socios de la Concertación vemos que las grandes diferencias se dan entre los partidos históricos, PS, PRSD y DC versus el PPD, principalmente en lo que respecta a la cultura política, donde en la DC, por ejemplo, tiene una fuerte legitimidad de la institucionalidad interna y de los diferentes órganos de representación, característica que comparte con el Partido Socialista.

Por otro lado, el organigrama de los partidos históricos se hace más complejo ya que reflejan una mayor confianza en la delegación, lo cual no se ve reflejado en el PPD, a la luz de su surgimiento al amparo de la Ley de Partidos de 1987.

Después de haber analizado los partidos políticos chilenos con representación parlamentaria, y los socios de cada bloque, podemos ver que cada uno de ellos ha desarrollado mecanismos de generación de autoridades a través de procesos directos y por medio de la delegación, como también a través la participación activa de sus autoridades electas. Cada uno de los partidos analizados ha combinado estos elementos en dosis distintas en bases a sus propias pautas y visiones de los que es la democracia interna. En ellos prima, sin duda alguna, las distintas pautas culturales reinantes que han sido fruto de un proceso de socialización, para algunos más largo que para otros, donde se han legitimado internamente las diversas formas de generación de autoridades.

Hemos podido apreciar que los partidos históricos tienen una organización interna más compleja y llena de diversas instancias de representación. Creemos que esto está condicionado o motivado por las facciones internas que se han desarrollado dentro de éstos, razón por la cual los distintos escalones dentro del organigrama apuntarían a lograr una estabilidad del partido, como también una representación más fuerte de los distintos sectores que lo componen.

Finalmente, si observamos la estructura interna de todos los partidos políticos analizados vemos que la lógica de un militante un voto es manifestación de la necesidad de resolver diferencias entre facciones o grupos diversos que conviven al interior de los partidos, y que su uso más bien se complementa con la generación de instancias de representación, como los Consejos Generales o Juntas Nacionales.

CONCLUSIÓN

Un elemento central dentro de la cultura política de nuestro país es su extremado legalismo. Se suele pensar que al aprobar una ley, ésta de manera inmediata se implementará y se cumplirá a cabalidad, razón por la cual sería sensato pensar que si se modifica la actual Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, en base a criterios de mayor control externo en torno a los procesos de selección interna de los directivos, esto llevaría en la práctica a un cambio en los mecanismos utilizados por los propios partidos o a una supuesta mayor democratización. Surge la pregunta: ¿es deseable realizar un proceso de homogenización de los modelos de selección de autoridades, aun cuando se corra el riesgo de dejar la ley en letra muerta?

Sin duda, el sistema político chileno, especialmente el multipartidismo que se ha desarrollado en nuestro país a partir de los años noventa, ha dado origen a un sistema estable, donde confluyen dos grandes coaliciones, la Alianza por Chile y la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta estabilidad ha estado dada por el sistema binominal que rige el sistema electoral, pero también un factor fundamental ha sido la Ley de Partidos.

Tal como lo analizamos en este trabajo, la presente ley sienta los fundamentos básicos de la regulación de los partidos políticos, especialmente lo relativo a la organización interna de éstos. Podemos sostener que en este punto la ley se basa en un régimen de libertad, donde deja plena autonomía a los partidos políticos para conformar los mecanismos mas idóneos para la generación de sus autoridades internas, respetando así la cultura política de éstos, sus procesos de socialización y legitimación de sus autoridades.

Una sobrerregulación que apunte a detallar o restringir las alternativas de selección de autoridades dentro de los partidos políticos, haciendo prevalecer sólo el principio de un militante un voto y no considerando la lógica de la representación indirecta, desconocería la actual pluralidad de culturas políticas que existen en nuestra sociedad, que son reconocidas y respetadas por la actual legislación.

Concordamos con los planteamientos de Flavia Freidenberg:

Las reformas electorales realizadas en las últimas décadas en América Latina apuntan a un incremento del control externo de los partidos, en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos y de una mayor democratización pero también

el hecho de imponer mecanismos desde fuera de los partidos va en contra de la autonomía partidaria y de la naturaleza misma de la organización» (2003: 33).

Debemos recordar que los partidos políticos son sujetos de naturaleza autónoma que no deberían requerir de entes externos que regulen sus decisiones internas

Actualmente estamos en presencia de paradigmas como la transparencia y la participación ciudadana, que entrarían en cierta contradicción con las prácticas de democracia interna desarrolladas por los partidos políticos.

Precisamente, el hecho de que muchos partidos continúen empleando este tipo de mecanismo puede entenderse como un elemento poco democrático y de escasa transparencia de la vida interna de las organizaciones pero, al mismo tiempo, hay que considerar que, desde una perspectiva de la representación, estos órganos están integrados por delegados democráticamente elegidos, lo cual legitima su accionar y desestima mucha de las acusaciones en los casos en que estos funcionan siguiendo esos principios (Freidenberg, 2003: 33).

Somos conscientes que dentro de los paradigmas actuales, cuesta entender que, tal como lo menciona Freidenberg, ciertos procesos de elecciones al interior de los partidos sean visto como poco transparentes.

Proponemos que para aumentar la transparencia de los procesos de democracia interna de los partidos políticos, como también la mayor participación de sus afiliados, no se debe comenzar modificando la ley, sino más bien impulsar un cambio cultural que debe originarse al interior de los partidos políticos, tanto de sus cúpulas como de sus afiliados, lo cual debe pasar por comprender los beneficios en términos de legitimidad y competencia que reportarían sistemas de transparencia activa y de mayor participación directa.

REFERENCIAS

- ALMOND, G. A. y G. B. POWEL (1972). *Política comparada: una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Paidós.
- CAÑAS, Enrique. (1998). «Los partidos políticos». En Cristián Toloza y Eugenio Lahera (editores), *Chile en los noventa*. Santiago: Presidencia.

Estatutos del Partido por la Democracia.

Estatutos del Partido de Renovación Nacional.

Estatutos del Partido de la Democracia Cristina.

Estatutos del Partido Socialista.

Estatutos del Partido Radical Social Demócrata.

FREINDENBERG, Flavia. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: IDEA Internacional.

FUENTES, Claudio. (1999). «Partidos políticos en Chile: entre pactos y proyectos». En Paul Drake e Ivan Jaksic (editores), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: Lom.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. (2000). *La democracia interna de los partidos políticos*. Disponible en <www.bibliojuridica.org/libros/1/347/11.pdf>.

Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. (2003). «La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamerica y su garantía jurisdiccional». Conferencia Dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla, España, 3-5 de diciembre.

PASTOR, Manuel (coordinador). (1994). *Fundamentos de la ciencia política*. Madrid: McGraw- Hill.

SARTORI, Giovanni. (1992). Partidos y el sistema de partidos políticos: marco para un análisis. Madrid: AMPL.

SIAVELIS, Meter. (1995). «La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas». *Revista de Estudios Públicos*, 98 (otoño).

EL BONO DE LAS PRIMARIAS EN AMÉRICA LATINA



JOHN M. CAREY
DARTMOUTH COLLEGE

Imagine una situación donde usted debe tomar una decisión. Usted es el líder de un partido político en una democracia en la cual habrá elecciones presidenciales al año siguiente. Su meta es poner en campaña al candidato más fuerte posible. Como jefe máximo del partido, la decisión de cómo elegir a ese candidato recae sobre usted. Usted puede hacer uso de su sabiduría e intuición y unilateralmente nombrar a un postulante no consensuado. Usted puede congregar a un consejo ejecutivo en una sala privada llena de humo para deliberar y salir con un nombre. Usted puede convocar a un congreso o reunión partidaria y crear una regla para la toma de decisiones que se adecue a la participación de los activistas y militantes del partido. O usted puede convocar a primarias. Si usted opta por esto último, existen otros puntos que se deben tener en consideración: ¿deberían participar solamente los militantes inscritos, o quizás también incluir a los votantes independientes? ¿O aún más, incluir a todos los votantes sin importar su afiliación política? ¿Y podría usted resistirse a la tentación de manipular la elección en favor de su postulante preferido?

Un dirigente dictatorial dentro de un partido, en país dado, en un momento dado, apartado del contexto político, difícilmente tomaría la decisión de cómo definir un candidato de una manera así de simple. Pero los partidos en la mayoría de las democracias presidencialistas —y a nivel subnacional, donde los funcionarios regionales son elegidos popularmente— deben tomar este tipo de decisión regularmente. Además, hay motivos para creer que la decisión de sostener primarias es significativa, no sólo por lo participativo de todo este proceso electoral, sino también por la fortaleza que pueden llegar a tener los candidatos seleccionados.

Tomemos como ejemplo la campaña para las elecciones presidenciales en julio de 2006, en México. Sin ninguna oposición interna a

la vista, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) nominó al ex alcalde de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, sin primarias durante el otoño de 2005. López Obrador tenía lo que parecía ser una insuperable ventaja sobre potenciales candidatos de partidos oponentes. El Partido Acción Nacional (PAN) del impopular Presidente saliente Vicente Fox parecía particularmente débil. Sin embargo, durante octubre y noviembre, la situación dio un vuelco. Primero, Felipe Calderón venció a Santiago Creel, el sucesor favorito del Presidente, en primarias internas del PAN. Entonces, la atención se centró en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que dominó la escena política mexicana por 70 años antes de la victoria presidencial de Fox el año 2000. Todo parecía listo para unas primarias entre el longevo jefe de partido Roberto Madrazo y Arturo Montiel. Pero la campaña de Montiel se desinfló, y éste retiró su candidatura poco antes de las elecciones internas, cuando se filtró a la prensa un documento que delataba corrupción durante su mandato como gobernador del Estado de México. Con el terreno repentinamente despejado de competidores viables, Madrazo ganó más del 90% de los votos en unas rudimentarias primarias del PRI contra un oponente liliputiense.

Como resultado de estos procesos de nominación, el panorama electoral mexicano cambió sustancialmente. La desconcertante victoria en las limpias y peleadas primarias del PAN, le dio a Calderón notoriedad y empuje; y éste subió inmediatamente en las encuestas, al tiempo que Madrazo y López Obrador se estancaron. Este último, por supuesto, no participó en elecciones primarias, y Madrazo tampoco logró apoyo al prevalecer en una contienda carente de legítima competencia y marcada por la difamación soterrada de su principal oponente. El impulso de Calderón después de las primarias se consolidó y en las elecciones de julio de 2006, superó a López Obrador por 36% contra 35%, con otro 22% para Madrazo.

Dado el estrecho triunfo de Calderón —ganó por menos de 240.000 votos de un universo de casi 42 millones de votos— se puede deducir que un número de factores fue determinante en el resultado. Por lo menos, la experiencia de México durante 2005-2006 sugiere que unas elecciones primarias ampliamente competitivas y democráticas pueden consolidar la credibilidad y viabilidad de un candidato, a diferencia del caso en que los candidatos son nominados en primarias «arregladas» o por otros métodos. Pero si esta es la lección aprendida en México, está en contradicción con lo que se cree convencionalmente acerca de cómo las primarias afectan la

competitividad de un candidato gracias, aunque usted no lo crea, al caso de Estados Unidos. La tapa del libro de Nelson Polsby, acerca del surgimiento de las elecciones primarias en Estados Unidos, muestra una caricatura de 1980 en la que el Tío Sam está parado al lado de la palanca de una máquina etiquetada como «Sistema de Primarias Presidenciales». En segundo plano, al otro extremo del aparato tipo Rube-Goldberg con incontables tubos, poleas, engranajes y válvulas, se ven dos yoyos subiendo y bajando. La caricatura captura fidedignamente el argumento de Polsby de que el sistema de primarias de Estados Unidos produce pésimos candidatos a la presidencia.

El presente artículo se refiere a si, principalmente, los candidatos elegidos mediante primarias son más fuertes o débiles en las elecciones generales que los candidatos escogidos por otros métodos. El asunto acapara ampliamente la atención de los expertos cada cuatro años, sin mencionar la del mundo académico. Es una preocupación aún mayor para los políticos y dogmáticos de otros países, como México, donde las primarias no son una práctica establecida, y donde la discusión de si adoptarlas o no se mantiene abierta elección tras elección.

Donde son adoptadas, las primarias son casi siempre consideradas como movimientos hacia la apertura y la democracia intrapartidaria. Aún así, a los políticos y jefes de partido les interesa ganar elecciones, y existe una creencia bastante difundida de que las primarias producen candidatos que resultan más débiles que los que se eligen por otros métodos. La idea de que las primarias generan candidatos débiles —llámese la hipótesis de la «sanción primaria»— proviene originariamente del caso de los Estados Unidos, pero la lógica que da base a esta «sanción» no necesariamente puede aplicarse en elecciones multipartidarias, lo que caracteriza a la mayor parte de Latinoamérica. Además, a lo largo de América Latina, la desconfianza generalizada hacia los partidos políticos motiva el aumento de la transparencia y la democracia intrapartidaria. Si los votantes valoran la democracia intrapartidaria y están dispuestos a recompensarla en las urnas, entonces ser elegido en primarias podría ser un «bono de las primarias» más que una sanción.

El examen de una base de datos a nivel nacional de cada país de todas las elecciones presidenciales en América Latina desde 1978, y de otro registro donde se incluyeron las elecciones parlamentarias en un ciclo de seis años en México, demuestra que los candidatos escogidos mediante primarias son más fuertes de lo que se esperaba (tomando en cuenta otros factores que afectan el éxito de un candidato)

en comparación con aquellos candidatos escogidos mediante otros métodos. Los resultados de las estadísticas insinúan un «bono de las primarias» de alrededor de 3% del voto en las elecciones generales. Los resultados son poco significativos desde el punto de vista estadístico, ya que los resultados electorales varían de acuerdo con una gran variedad de factores idiosincráticos para cada elección. Pero no existe evidencia de ninguna sanción de las primarias, como habían sugerido estudios previos, y podemos decir con un 85-90% de certeza que sí existe el bono primario.

LA HIPÓTESIS DE LA SANCIÓN PRIMARIA

Los observadores en Estados Unidos han sostenido por largo tiempo que las primarias movilizan de manera ideológica al electorado extremista, el cual, a su vez, escoge candidatos que son poco atractivos para el electorado en general (Key, 1947; Ranney, 1968; Polsby, 1983; Crotty y Jackson, 1985; McCann, 1995). Otra razón para esperar una sanción primaria es que las campañas por primarias son inherentemente divisivas, sometiendo a sus participantes —cual sea su atractivo inicial— al escrutinio público y a la posibilidad de divisiones internas al interior de sus partidos (Hacker, 1965; Stone, 1986; Kenney y Rice, 1987; Lengle, Owen y Sonner, 1995; Atkeson, 1998).

En general, la hipótesis de que las primarias son una engorrosa complicación electoral es apoyada por estudios de las elecciones en Estados Unidos y por unos cuantos estudios acerca de las primarias en América Latina. Además, ninguna de las dos hipótesis es concluyente más allá de la situación específica del ambiente electoral de Estados Unidos. Se debe considerar la razón que hace que las elecciones primarias distancien a los candidatos presidenciales, en promedio, de la masa crítica de votantes moderados. Depende de un sistema político en el que los partidos estén ubicados en lados opuestos del votante medio, de modo tal que los votantes medios en primarias estén alejados del centro de gravedad de la elección general (Brady, Han y Pope, 2005). El electorado de las primarias de un partido orientado al votante medio, en contraste, no debería alejarse del centro, ni debería esperarse que las bases activas de los partidos con competidores en sus flancos ideológicos, fuesen ideológicamente extremos. En resumen, no hay vínculo que pueda intuirse entre las primarias y las candidaturas extremas en sistemas multipartidarios. Las elecciones fuera de Estados Unidos generalmente incluyen

más de dos partidos. Más de 849 candidatos compitieron en las 101 elecciones presidenciales en Latinoamérica incluidas en una parte de esta investigación.

La mayoría de los estudios de primarias en América Latina hasta ahora, se han enfocado en su descripción, o han adoptado la hipótesis de que las primarias movilizan votantes extremistas y, por lo tanto, no producen candidatos óptimos para elecciones generales. Alcántara Sáez (2002) y Zovatto y Freidenberg (2006) dan la descripción más acuciosa de dónde se usan las primarias y cómo funcionan, pero ninguno de los dos estudios especula sobre sus efectos. Colomer (2003) evalúa cuatro elecciones, en Argentina 1999, Chile 1999-2000, México 2000 y Uruguay 1999. En los primeros tres casos, uno de los candidatos mayores fue elegido mediante primarias, mientras que sus oponentes no. En el último caso, los tres candidatos mayores fueron seleccionados mediante primarias. Colomer examina los niveles de participación en las primarias para distinguirlas de acuerdo a su inclusividad, suponiendo que procedimientos de selección más inclusivos les dan un decisivo peso a activistas más extremistas y rígidos, y, por ende, producen candidatos más débiles para elecciones generales. El bajo número de observaciones hace imposible un análisis estadístico sistemático, pero Colomer concluye que «la democracia interna puede reducir el apoyo de un partido en el electorado en general», y que las primarias seleccionan candidatos más débiles que los seleccionados por métodos menos inclusivos. En un estudio del caso de las elecciones uruguayas, Buquet y Chasquetti (2004) concuerdan en que las primarias generan candidatos presidenciales débiles, enfocándose en lo que ellos llaman la naturaleza falsa del electorado de las primarias, y basándose en una lógica similar a la de Colomer.

Muchos observadores de la política mexicana habían sugerido que la batalla por las primarias al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1999 siguió el guión de «primarias divisivas», exacerbando las tensiones internas entre los reformistas asociados con el entonces Presidente Ernesto Zedillo y la guardia vieja, devota de las prácticas de la maquinaria con la que el PRI dominó la política mexicana a lo largo del siglo xx. Según esta explicación, el ganador de las primarias Francisco Labastida, el favorito de Zedillo, resultó lastimado por la peleada campaña contra el por largo tiempo jefe de partido Roberto Madrazo, contribuyendo a la derrota del PRI en las elecciones generales del 2000. La historia es plausible en su ley, pero un examen académico más cuidadoso de estas elecciones suscita se-

rias dudas al respecto. Basándose en encuestas de opinión de 1999-2000, McCann (2004) no encuentra evidencia de que las primarias le hayan costado las elecciones generales a Labastida.

LA HIPÓTESIS DEL BONO PRIMARIO

Cuando los reformistas políticos defienden el uso de las elecciones primarias para nominar candidatos, la principal razón esgrimida es la de hacer el proceso de selección abierto, transparente y democrático (Latin America Data Base, 1999; Reuters, 2005). Hasta dónde llega esta verdad: las primarias pueden ser un acierto en elecciones generales más que una carga. Existen buenas razones para creer que la transparencia en las decisiones internas de partido son un acierto electoral en Latinoamérica. El cinismo contra los partidos políticos está diseminado por toda la región. Los partidos políticos están dentro de las instituciones menos confiables dentro de la encuesta de opinión Latinobarómetro, con sólo el 19% de los encuestados, en toda la región, expresando «mucha» o «sustantiva» confianza en los partidos durante la encuesta de 2004, por debajo del 28% registrado en 1997. Vale la pena notar, de todas maneras, que los tres niveles más altos de confianza en el Latinobarómetro 2004 (33% en Uruguay, 31% en República Dominicana, 30% en Panamá) fueron registrados en países en que las primarias fueron usadas por al menos uno de los partidos mayores en la elección más reciente (y en Uruguay, por todos los partidos); en cambio los niveles de confianza más bajos son encontrados en Bolivia y Ecuador, donde ningún candidato ha sido jamás seleccionado mediante primarias. Alcántara Sáez (2002) notó un patrón similar en datos de fines de los noventa, en cambio la confianza en los partidos políticos fue más alta en países que habían adoptado leyes que obligaban a las primarias. Nuestro punto central es que si los votantes valoran la apertura, transparencia y democracia intrapartidaria en la selección de candidatos presidenciales, y si las primarias favorecen dichas cualidades en mayor medida que otro procesos de selección de candidatos, entonces las primarias vendrían a ser un sello de legitimidad que es un acierto para candidatos que tengan que contender con rivales seleccionados por otros métodos.

El éxito en las primarias podría también validar las credenciales democráticas de un candidato que de todas formas habría recibido el apoyo de su partido bajo cualquier otro procedimiento. Por ejemplo, Luis Ignacio Lula da Silva fue el candidato del Partido de

los Trabajadores de Brasil (PT) en fallidos intentos presidenciales en 1989, 1994, y 1998. Lula siguió siendo el líder del partido al aproximarse las elecciones del 2002. Aún así, el PT tuvo primarias por primera vez, en las cuales Lula superó a un adversario creíble, el senador Eduardo Suplicy por un 84% a 16%. Esa impresionante muestra de apoyo, de la mano con el esfuerzo del PT por mostrar un compromiso con la democracia intrapartidaria, puede haber contribuido a la victoria de Lula en las elecciones generales de ese año.

Además de la legitimidad democrática, existen otras razones complementarias por las que se pueden producir candidatos fuertes mediante primarias. Simplemente, pueden ser más efectivas que los procesos usados por la élite para identificar candidatos con amplio apoyo popular, particularmente en aquellos que ya no están bien posicionados en las élites de las ciudades capitales. El surgimiento de Carlos Menem en las primarias de 1988 del Partido Justicialista (PJ) es un ejemplo. Como gobernador de la pequeña provincia de La Rioja, al oeste de Argentina, el relativamente conocido Menem se enfrentó al gobernador de Buenos Aires Antonio Francisco Cafiero en la carrera por ser el nominado del PJ. El extravagante y directo estilo de Menem de hacer campaña demostró ser efectivo. Su sorprendente victoria sobre Cafiero atrajo la atención generalizada de los medios por su carisma personal y astucia política, y hasta ganar las elecciones generales por 15% del voto popular (Mc Guire, 1997; Latin America Data Base, 1999).

Otra ventaja potencial de las primarias es que generan consenso —o al menos mitigan el disenso— dentro de las coaliciones de partidos que buscan apoyar a un candidato único, pero carecen de un método de selección establecido. Al dejarle la decisión sobre la selección de candidatos a los votantes, las primarias alivian a los líderes de partido y socios de la coalición en la difícil tarea de escoger a un candidato común, y pueden legitimar al candidato designado a los ojos de aquellos socios que no dieron su aprobación. En 1999, por ejemplo, un bloque de la Democracia Cristiana chilena amenazó con salirse de la Concertación (la coalición gobernante) y apoyar la candidatura del senador Andrés Zaldívar, pero se les hizo cambiar de parecer con un acuerdo para sostener elecciones primarias dentro de la coalición. Zaldívar perdió ante el socialista Ricardo Lagos, pero los demócratacristianos se quedaron, tal vez alentados por la promesa de Lagos «de ser el tercer presidente de la Concertación, no el segundo presidente socialista», y Lagos ganó las elecciones generales (Notisur, 1999). De modo similar en Argentina en 1999, la victoria

del candidato del Partido Radical, Fernando de la Rúa, sobre Graciela Fernández Mejide del FREPASO legitimó su candidatura ante los ojos de los que apoyaban a Fernández Mejide. En ambos casos, las primarias ayudaron a consumar el matrimonio del centro y la izquierda moderada detrás de candidatos en común, que prevalecieron en las elecciones generales, pero para quienes un menor apoyo unificado anterior a la primera ronda habría sido catastrófico.

En general, estos enfoques sugieren que la idea de que las primarias son aciertos electorales, de modo que los candidatos nominados mediante primarias, a pesar de hay otras tendencias, deberían ganar mayor apoyo de los votantes que aquéllos nominados por otros métodos.

ANÁLISIS DE DATOS Y ESTADÍSTICAS

Para poner a prueba la teoría del bono primario, recopilé información acerca de cada elección presidencial en América Latina, desde la más reciente transición a la democracia en cada país (o desde 1978 para aquellos países que han experimentado elecciones democráticas ininterrumpidas) hasta julio de 2007. En estos datos están incluidos 821 candidatos presidenciales a través de 101 elecciones en 18 países, como se muestra en la tabla 1. De estos, 60 candidatos de 33 partidos y coaliciones diferentes en 37 elecciones en 15 países fueron elegidos en primarias. Para los partidos políticos, las primarias no son una avenida de un solo sentido. Todos los partidos en la mayoría de los países han experimentado con primarias para después abandonar esta práctica en elecciones subsiguientes, en ocasiones, más de una vez. Sin embargo, las primarias se han vuelto cada vez más comunes en las décadas recientes, y aquellos partidos que actualmente no seleccionan sus candidatos mediante primarias, inevitablemente tendrán que decidir si hacerlo o no.

La estrategia del análisis a continuación es aislar y medir cualquier efecto independiente causado por las primarias en el desempeño de los candidatos al poder ejecutivo, midiendo la fortaleza de las bases del partido del candidato y el contexto electoral en el cual ocurrieron las elecciones; específicamente, verificando si otros factores del momento estuvieron a favor o en contra del partido del candidato. En la medida en que se pueda estimar efectivamente la fuerza inherente del partido y la fuerza del conjunto de adherentes acercándose o alejándose del partido de cada candidato, será posible calcular el efecto

Tabla 1
Uso de primarias para seleccionar candidatos presidenciales en América Latina

País	Sin primarias	Algunas primarias	Todas primarias
Argentina	1983	1989 (IU, PJ, UCR), 1995 (FREPASO, UCR), 1999 (Alianza-UCR), 2003 (UCR)	
Bolivia	1985, 1989, 1993, 1997 2002, 2005		
Brasil	1989, 1994, 1998, 2006	2002 (PT)	
Chile	1989, 2005	1993 (Concertación-PDC), 1999 (Concertación-PPD)	
Colombia	1982, 1998, 2002	1978 (PL), 1986 (PL), 1990 (PL), 1994 (PL), 2006 (PDA, PL)	
Costa Rica	1990, 1994, 2006	1978 (PUSC), 1982 (PUSC), 1986 (PLN), 1998 (PLN), 2002 (PLN, PUSC)	
República Dominicana	1978, 1990, 1994, 1996, 2004	1982 (PRD), 1986 (PRD*), 2000 (PRD)	
Ecuador	1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002, 2006		
El Salvador	1984, 1989, 1994, 1999	2004 (ARENA, FMLN)	
Guatemala	1985, 1990, 1995, 1999	2003 (PAN')	
Honduras	1985, 1989, 1993, 1997	2001 (PL, PN'), 2005 (PL, PN)	
México	1994	2000 (PRI), 2006 (PAN, PRI)	
Nicaragua	1990, 2006	1996 (FMLN), 2001 (FMLN)	
Panamá	1994, 2004		1999 (AO, NN, PA)
Paraguay	1989	1993 (PC'), 1998 (PC'),	2003 (PC, MFDI, MPQ, PEN, PFA, PHP, PPL, PLRA, PUNCE)
Perú	1980, 1985, 1990, 1995 2000, 2001	2006 (UN)	
Uruguay	1984, 1994	1989 (PC)	1999 (PC, UC, NE, EP, PN), 2004 (EP, UC, PN)
Venezuela	1983, 1988, 1999, 2000, 2006	1978 (AD), 1993 (COPEI, ADI)	

* El candidato elegido vía primaria fue reemplazado por un miembro del partido diferente para la elección general. Acrónimos: AD (Acción Democrática), AO (Acción Opositora), COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), EP (Encuentro Progresivo), FREPASO (Frente del País Solidario), FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional), IU (Izquierda Unida), MPQ (Patria Querida), MFDI (Movimiento Fuerza Democrática Independiente), NE (Nuevo Espacio), NN (Nueva Nación), PA (Partido Arnulfista), PAN (Guatemala: Partido de Avanzada Nacional; México: Partido de Acción Nacional), PC (Partido Colorado), PDA (Polo Democrático Alternativo), PDC (Democracia Cristiana), PEN (Encuentro Nacional), PJ (Partido Justicialista), PFA (Partido Frente Amplio), PHP (Partido Humanista Paraguayo), PL (Partido Liberal, ambos para Colombia, Honduras), PLN (Partido de Liberación Nacional), PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico), PN (Partido Nacional), PPD (Partido Por Democracia), PPL (Patria Libre), PRD (Partido Revolucionario Democrático, ambos para República Dominicana y Panamá), PRI (Partido Revolucionario Institucional), PT (Partido dos Trabalhadores), PU (Partido Unido), PUNCE (Unión de Ciudadanos Éticos), PUSC (Partido de Unidad Social Cristiana), UC (Unión Cívica), UCR (Unión Cívica Radical), UN (Unidad Nacional).

marginal de las primarias con un número imaginario indicando si el candidato fue elegido en primarias o no.

Cada observación en el cuadro es un candidato en una elección dada. La variable dependiente es el porcentaje de votación para el candidato (voto %) en las elecciones generales. Si hubo dos vueltas, se usará el porcentaje de la primera vuelta, ya que refleja el apoyo del votante en el campo total de oponentes, y permite incluir a todos los candidatos de elecciones generales en el análisis. Dentro de las variables independientes, la fortaleza de las bases del partido es medida por voto, el porcentaje de votación obtenido por el partido del candidato en la elección previa. Para elecciones después de periodos de gobierno autoritario, nos apoyamos en los porcentajes de votación adherente de las últimas elecciones presidenciales en el más reciente periodo democrático. Verificar el voto significa que las otras variables independientes miden los efectos de los cambios en el apoyo de los adherentes de una elección a otra.

Otras condiciones propensas a afectar la suerte electoral de un candidato, las que aquí mido estadísticamente, son:

- Partido saliente: si el partido del candidato tiene la presidencia en el presente.
- Coalición: si el candidato es apoyado por más de un partido.
- Crecimiento PIB: tasa promedio de crecimiento anual del PIB durante el periodo presidencial previo.
- Crecimiento PIB partido saliente: interacción entre variables componentes (es un interactivo de regresión).

La mayoría son evidentes. Sin embargo, las dos últimas de estas variables de control ameritan un comentario: las condiciones económicas son el factor más consistente y extendido mediante el cual un gobierno nacional es juzgado. Este análisis incluye la tasa anual promedio del crecimiento PIB (o caída) durante el término presidencial anterior, así como también si esa cifra tuvo que ver con que el candidato fuera del partido o coalición saliente: crecimiento PIB del partido saliente.

El coeficiente de la variable interactiva será positivo, si un fuerte crecimiento del PIB ayuda al partido que está en el gobierno; en cambio, un débil o nulo crecimiento perjudica electoralmente a los partidos salientes.

Finalmente, al haber calculado la fortaleza de las bases del partido y el contexto político presente, hemos estimado el efecto de los métodos de nominación usando una variable imaginaria para Primarias, con un 1 cuando el candidato es elegido por votación abierta para al menos todos los miembros inscritos a un partido político; y con un 0 si ocurre de otro modo.

En caso de heteroscedasticidad en algunas de nuestras variables independientes, se registran resultados de regresión mediante el uso de «corrección de errores estándar de White».

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN

La tabla 2 presenta estimaciones de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) del porcentaje de votación de un candidato presidencial respecto a la fuerza de las bases del partido, la medición del ambiente presente, y el supuesto simple de Primarias. Naturalmente, Voto es un fuerte pronóstico de la fuerza del candidato. Cada porcentaje adicional de la votación en la elección anterior produce un esperado casi tres cuartos de punto porcentual en la elección presente. Los coeficientes en las siguientes tres variables deberían ser interpretadas en conjunto. El coeficiente negativo del Partido Saliente, por sí mismo, es una estimación de ser el candidato de un Partido Saliente que ha presidido con cero crecimiento económico.

Tabla 2
Efectos de las elecciones primarias en el porcentaje de votación presidencial.

Variables Independientes	Coeficiente (Error Estándar)	P > t
Voto % _{t-1}	.73 (.05)	.00
Partido Saliente	-7.57 (2.73)	.01
Índice del PIB	.08 (.21)	.70
PIB Partido Saliente	1.17 (.46)	.01
Candidato Saliente	11.23 (3.59)	.00
Coalición	6.33 (1.18)	.00
Primarias	5.89 (2.58)	.02
Constante	2.92 (.78)	.00
Reducción con errores estándar. Variable dependiente: Voto %.		
N 674		
R ²	.63	

Por ende, el 7,6% de sanción no es sorprendente. El coeficiente de crecimiento del PIB no es significativo, como se esperaba, dado que no tenemos ninguna expectativa previa obvia con respecto a si los partidos fuera del gobierno se beneficiarían o sufrirían por causa del crecimiento económico. La variable interactiva de crecimiento PIB del Partido Saliente es positiva y altamente significativa, indicando que los candidatos de partidos salientes son recompensados por el buen desempeño económico, y castigados si el desempeño económico es malo. El efecto combinado de estas tres variables sugiere que se debería esperar que el punto de quiebre (*break-even point*) para candidatos de partidos salientes en términos de desempeño económico sea de alrededor del 5,5% del crecimiento del PIB anual durante la administración anterior. Con un crecimiento superior a esta cifra, pertenecer al partido saliente debería ser una ventaja; pero vendría en detrimento de la votación del candidato si la cifra fuese inferior.

Cuando un Presidente saliente está apto para correr por la reelección y lo hace, el esperado efecto negativo del Partido Saliente se anula y el efecto neto esperado en el porcentaje de votación es positivo en casi un 4%, aun antes de considerar cualquier otro efecto positivo del crecimiento económico. Inevitablemente hay algún tipo de efecto de selección manejando este resultado, ya que los Presidentes salientes incluidos en este estudio que optaron por la reelección (Menem en Argentina en 1995, Cardoso en Brasil en 1998, Chávez en Venezuela en 2000 y 2006, y Uribe en Colombia en 2006) todos gozaban de una popularidad considerable en ese momento. Ser apoyado por otros partidos además del propio es otra ayuda para los candidatos presidenciales. Aquellos nominados como candidatos de coalición reciben un empuje de alrededor del 6% arriba del porcentaje de votación esperado para sus partidos.

Al haber calculado estos diferentes factores, el resultado crucial es el fuerte efecto positivo en el porcentaje de votación del candidato elegido en primarias. A pesar de otras tendencias, la selección mediante primarias parece producir un bono del 6% del voto en elecciones generales, con el coeficiente de significación de 0,02. Este resultado rechaza la posibilidad de que las primarias impliquen algún tipo de sanción electoral para candidatos presidenciales en Latinoamérica, que había sido suposición imperante de la mayoría de los estudios anteriores hasta ahora, y fuertemente sugiere que, por el contrario, que la selección mediante primarias es un acierto electoral.

AMPLIANDO LA HIPÓTESIS DEL BONO PRIMARIO

¿Cuál es la mecánica del bono primario? Puede ser que el nivel de participación en elecciones primarias afecte la viabilidad de los candidatos que producen. Por ejemplo, en una elección dada, el Partido A sostiene una primaria en la cual 20% de los votantes participa. El Partido B sostiene una en la que 10% de los votantes participa. Y el partido C no sostiene primarias. Entonces tal vez el Partido A coseche un bono sustantivo. El Partido B uno más pequeño y el Partido C ninguno (o bien, el Partido C sufra la pérdida de la suma de los bonos cosechados por los Partidos A y B). Otra alternativa puede ser que los partidos sean recompensados por los votantes únicamente cuando hay primarias limpias y transparentes; en cambio, si existe evidencia creíble de que las primarias han sido fraudulentas, se anula cualquier bono. Finalmente, puede ser que el efecto de selección mediante primarias sea diferente para candidatos de partidos salientes y de partidos opositores. Por ejemplo, si los votantes evalúan al candidato del partido gobernante principalmente por el desempeño reciente del gobierno, pero evalúa a candidatos de partidos fuera del gobierno con otro criterio, incluyendo el proceso mediante el cual fueron elegidos, entonces el bono primario podría ser más pronunciado para estos antes que para el candidato del partido gobernante.

Todas estas hipótesis encuentran apoyo en los datos obtenidos hasta ahora, aunque los resultados no sean concluyentes. En un análisis estadístico, en que los coeficientes de participación en primarias, de fraude y del estimado marquen una diferencia entre los candidatos de partidos de gobierno y opositores es un signo esperado, pero las estimaciones son poco significativas, estadísticamente hablando. Además, los datos del grado de participación están únicamente disponibles para un subconjunto de primarias, y los datos con respecto al fraude son escasos por definición, de modo que es esperable una pérdida de precisión en un análisis estadístico. Dicho esto, se sugiere examinar casos específicos.

Considero la premisa de que mayor grado de participación implica un electorado en primarias que representa mejor a un mayor sector transversal de votantes, a su vez eso incrementa el potencial para seleccionar a un candidato con gran popularidad. En contraste, la poca participación podría ocasionar que el candidato elegido tenga poca aceptación, si se trata de un electorado extremista, o simplemente reflejar el descontento del votante con los mismos candidatos de las primarias. En 1990, César Gaviria ganó las primarias del

Partido Liberal en Colombia en la que participaron 5,4 millones de votantes (30% de los votantes inscritos o 16% de la población total del país.) Esta cifra es particularmente impresionante dado que la participación electoral en Colombia es lejos la más baja en Latinoamérica en promedio, con sólo el 33% de los votantes calificados yendo a las urnas en elecciones entre 1990 y 2002, comparado con un promedio del 63% a nivel regional (United Nations Development Programme 2004). Gaviria ganó la primaria de 1990 con poco menos del 60% de los votos, pero el relativamente alto nivel de convocatoria le valió el 48% de votación en la primera vuelta de las elecciones generales, 24% mejor que cualquiera de sus oponentes, ninguno de los cuales fue elegido en primarias, liquidando así cualquier necesidad de una segunda vuelta.

La experiencia en Honduras de 2000-2001 refuerza la idea de que los métodos de nominación más abiertos son un acierto electoral y también muestra los potencialmente nocivos efectos de una acusación de fraude. Rafael Pineda Ponce obtuvo la nominación del Partido Liberal en unas primarias que atrajeron un escaso tres por ciento de los votantes inscritos y que estuvo plagada de acusaciones de fraude y de compra de votos que mancharon la imagen del candidato. El candidato principal para la nominación del Partido Nacional era Ricardo Maduro, pero Pineda Ponce y otros líderes del Partido Liberal intentaron bloquear la nominación de Maduro por medios legales, señalando que este último había nacido en Panamá. Los votantes hondureños respondieron nominando al hasta entonces poco conocido político Luis Cosenza como un buen sustituto de Maduro en unas primarias del Partido Nacional que atrajeron 23% del electorado inscrito. Posteriormente, Cosenza se bajó y los líderes del partido nominaron unánimemente a Maduro para que corriera por la presidencia, tal como se había planeado originalmente. A pesar de sus complejidades, el proceso de selección del Partido Nacional fue considerado como más transparente que el del Partido Liberal (en efecto, su complejidad fue atribuida al subterfugio esgrimido por el Partido Nacional). En las elecciones generales, los votantes prefirieron a Maduro sobre Pineda Ponce, 52% contra 44% (Lijphart Election Archive, 2004).

Las primeras primarias presidenciales en El Salvador, sostenidas por el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en 2004, fueron empañadas por la preocupación por la baja participación de los votantes y la posibilidad de fraude. Medidas muy restric-

tivas limitaron la participación a 30.000 votantes en una contienda entre el antiguo líder del partido Schafik Handal y el recién llegado Oscar Ortiz. La escasa participación fue ampliamente considerada como ventajosa para Handal, quien ganó las primarias, pero fue vencido 58% contra 36% en las elecciones generales (Rehberg, 2004).

A propósito de fraude, observemos las fallidas primarias de 1985 del Partido Revolucionario Democrático (PRD) en la República Dominicana. Siguiendo una apretada contienda entre José Francisco Peña Gómez y Jacobo Majluta, y durante el recuento de votos en el Hotel Concorde en Santo Domingo, la convención del partido degeneró en violencia entre los seguidores armados de ambos candidatos. Los disparos dejaron al menos un delegado muerto y los participantes del desorden huyeron con las urnas, impidiendo que se completara el recuento de votos. Majluta fue posteriormente nombrado candidato presidencial del PRD directamente por el Presidente Jorge Blanco, pero los votantes dominicanos respondieron eligiendo presidente a Joaquín Balaguer en las elecciones de 1986. El fiasco que resultó ser la primaria del PRD evidentemente sembró la desconfianza del votante en el PRD y minó su esfuerzo por retener la presidencia (Lijphart Election Archive, 2004).

El ejemplo que más ilustra los peligros de sostener primarias viadas es el siguiente: en noviembre 2002, el Partido de Avanzada Nacional (PAN) sostuvo las primeras primarias presidenciales en la historia de Guatemala. En una elección competitiva con un universo de votantes bastante más arriba de los 200.000, Oscar José Rafael Berger Perdomo venció al secretario general del PAN Leonel Eliseo López Rodas, y parecía listo para aceptar la nominación. Sin embargo, una maniobra posterior a las primarias del secretario López Rodas para mantener el control del PAN motivó la salida de Berger del partido en abril 2003, antes de las elecciones generales. El PAN entonces nominó a López Rodas como reemplazante, mientras que Berger corrió como independiente. Desde el punto de vista de los votantes, Berger era, efectivamente, un candidato elegido en primarias y su apoyo público llegó hasta un 34% de la votación en la primera vuelta de las elecciones generales, para luego quedarse con la victoria en la segunda vuelta. López Rodas, en cambio, sufrió de las urnas y quedó en un lejano cuarto lugar, con el 8% (Institute for Election Support, 2004).

EXPANDIENDO EL ENFOQUE EMPÍRICO: PRIMARIAS EN LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS MEXICANAS

En un esfuerzo por comprobar el efecto de las primarias a través de todas las fuentes independientes de información posibles, también recopilé información acerca de las elecciones parlamentarias en México, a través de un ciclo electoral a partir de 1998 hasta 2003 (el primer ciclo electoral completo de seis años en donde hubo primarias). El análisis de estas elecciones es consistente con la información a nivel nacional.

Tengo registros de los treinta estados en México de los candidatos de cada uno de los partidos más grandes —el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— los que, juntos, ganaron un promedio del 95% del voto popular en elecciones parlamentarias. Durante este periodo, el PAN sostuvo seis primarias parlamentarias, el PRD once, y el PRI tuvo dieciocho. Al igual que en el análisis a nivel nacional de las elecciones presidenciales, deduzco el efecto de la nominación a través de primarias en el porcentaje de votación en elecciones generales de los candidatos parlamentarios, calculando la fortaleza de las bases del partido, si el partido es saliente o no, y si acaso si las tendencias electorales nacionales se alejan o se acercan del partido de un candidato dado.

Como se esperaba, lo que predice mejor la fortaleza de un candidato en un Estado dado es el desempeño de su partido en la elección previa. Los candidatos que fueron apoyados por más de un partido también cosecharon ganancias electorales. A diferencia de las elecciones presidenciales, el efecto de ser un partido saliente es positivo y otorga un beneficio del ocho por ciento en las elecciones parlamentarias en México, lo que sugiere que es menos probable que el desencanto del votante afecte a un parlamentario que a un Presidente, y que controlar la maquinaria del gobierno estatal (en México, al menos) es más redituable que controlar el gobierno nacional al construir apoyo político, o alguna combinación de éstas. La inclinación del voto hacia el partido de un candidato a nivel nacional corresponde a leves incrementos del porcentaje de voto esperado para un candidato parlamentario dado, pero las oleadas electorales en los Estados mexicanos durante el periodo que estudiamos actuaron con relativa independencia unas de otras.

El efecto estimado de las primarias en las elecciones parlamentarias de México es positivo, aunque menor que en el análisis usando

la información a nivel nacional: poco menos de un 3% del voto en la elección general, y la estimación no significa mucho, estadísticamente hablando, a nivel 0,29. Dado el reducido número de observaciones de las elecciones internas en México, y las limitaciones en términos de libertades, esta falta de significado no es particularmente sorprendente. Por encima de todo, las elecciones parlamentarias en México insinúan la existencia del bono de las primarias y constituyen otra evidencia en contra de la hipótesis de la sanción primaria.

CONCLUSIÓN: LOS CANDIDATOS ELEGIDOS EN PRIMARIAS SON MÁS FUERTES

El conocimiento convencional de los Estados Unidos y de la limitada literatura en la materia en América Latina sugiere que las primarias son una responsabilidad electoral más que un acierto. Los resultados combinados a nivel nacional de las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias en México, en cambio, demuestran que los candidatos al sillón presidencial elegidos en primarias en América Latina compitieron con eficiencia contra aquellos elegidos por otros métodos. Nuestros resultados descartan la posibilidad de que las primarias sistemáticamente seleccionen candidatos débiles, y apoyan la idea de que los candidatos seleccionados mediante primarias obtienen porcentajes de votación más altos en comparación con los candidatos elegidos por otros métodos.

Al parecer, el bono primario es de alrededor del 5% del voto en elecciones generales, aunque puede haber variaciones de esta estimación. A pesar de que la disponibilidad de la información hace difícil el trabajo estadístico, la evidencia por casos apoya la idea de que una mayor participación popular en primarias pareciera contribuir a la fuerza del bono primario para candidatos de partidos opositores, y que la exposición pública de deshonestidad electoral cancela dicho bono. Sobre todo, estos resultados son consistentes con la idea de que las primarias otorgan un sello de legitimidad democrática hasta donde logren mostrarse como un proceso de selección intrapartidario inclusivo y transparente.

Tener en cuenta el bono de las primarias debería ser prioritario en donde las primarias no son un procedimiento habitual, y para políticos y líderes de partido evaluando si adoptarlas o no. En Latinoamérica, la elección directa de los jefes del Ejecutivo a nivel nacional, y cada vez más a nivel subnacional, implica que la viabili-

dad del candidato ante un electorado popular amplio es un asunto crucial. Si hubiésemos encontrado evidencia confirmando la creencia convencional de que las primarias producen candidatos débiles, la implicancia práctica para los profesionales sería entonces resistirse a las primarias a toda costa. En cambio, al parecer las primarias pueden aumentar la confianza del público y producir candidatos fuertes, lo que sugiere que las primarias son un acierto electoral.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2002). «Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina». Working Paper 293, abril.
- ATKESON, Lonna Rae. (1998). «Divisive primaries and general election outcomes: Another look at presidential campaigns». *American Journal of Political Science*, 42 (1): 256-271.
- BRADY, David W., Hahrie C. HAN y Jeremy C. POPE. (2005). «Primary elections and candidate ideology: Out-of-step with the primary electorate?». Working paper.
- BUQUET, Daniel y Daniel CHASQUETTI. (2004). «Presidential candidate selection in Uruguay (1942-1999)». Paper presented at conference on Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Wake Forest University.
- COLOMER, Josep. (2003). «Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas». En Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal (editores), *Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Altamira/Konrad Adenauer.
- CROTTY, William y John S. JACKSON III. (1985). *Presidential primaries and nominations*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- HACKER, Andrew. (1965). «Does a 'divisive' primary arm a candidate's election chances?». *American Political Science Review*, 59 (1): 105-110.
- HAWKINS, Kirk y Daniel NIELSON. (2003). «Centralized party adaptation and economic reform in Latin America». Working paper.
- INSTITUTE FOR ELECTION SUPPORT (IFES). (2004). «Ace Project Election Guide». Disponible en <http://www.ifes.org/eguide/resultsum/guatemala_preso3.htm>.
- LATIN AMERICA DATA BASE. (2005). «Organization of American States: Saving Nicaragua from itself since 1979». *Noticen: Central American & Caribbean Political & Economic Affairs*, 10 (22).

- KENNEY, Patrick J. y Tom W. RICE. (1987). «The relationship between divisive primaries and general election outcomes». *American Journal of Political Science*, 31 (1): 31-44.
- LATIN AMERICA DATA BASE. (1999). «Argentina: Governing party gears up for presidential primary». *Notisur: Latin American Affairs*, 9(7), february 19.
- LATINOBARÓMETRO. (2004). *Informe de prensa, 2004*. Disponible en <<http://www.latinobarometro.org/>>.
- LENGLE, James I., Diana OWEN y Molly SONNER. (1995). «Divisive nominating mechanisms and Democratic party electoral prospects». *Journal of Politics*, 57 (2): 370-383.
- LIJPHART ELECTION ARCHIVE. (2004). «Dominican Republic: Elections and events, 1970-1989». Disponible en <<http://dodgson.ucsd.edu/las>>.
- MCCANN, James A. (1995). «Nomination politics and ideological polarization: Assessing the attitudinal effects of campaign involvement». *Journal of Politics*, 57 (1): 101-120.
- . (2004). «The emerging international trend toward open presidential primaries: The American presidential nomination process in comparative perspective». En William G. Mayer (editor), *The making of the presidential candidates* (pp. 265-294). Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- MCGUIRE, James. (1997). *Peronism without Peron: Unions, parties, and democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- MEINKE, Scott R., Jeffrey K. STATON y Steven T. WUHS. (2006). «State delegate selection rules for presidential nominations, 1972-2000». *Journal of Politics*, 68 (1): 180-193.
- NOTISUR. (1999). «Chile: Socialist Ricardo Lagos is Concertacion Candidate for President». *Latin American Political Affairs*, 9 (22), june 11.
- KEY, V. O. (1947). *Politics, parties and pressure groups*. Nueva York: Thomas Y. Crowell Company.
- POLSBY, Nelson W. (1983). *Consequences of party reform*. Nueva York: Oxford University Press.
- RANNEY, Austin. (1968). «Representativeness of primary electorates». *Midwest Journal of Political Science*, 12: 224-238.
- REHBERG, Wes. (2004). «ARENA's Saca defeats FMNL's Handal for Salvador presidency. Election observers see fairly transparent vote but dirty campaign». Nonviolent Ways Project: Nonviolent networking for peace with justice. Disponible en <<http://www.nonviolent-ways.org/elsal-032004.html>>.

- REUTERS. (2005). «Mexico's PRI opens presidential primary to all». Reuters.com, July 12.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1991). *Models of multiparty electoral competition*. Nueva York: Harwood Academic Publishers.
- SMITH, Peter H. (2005). *Democracy in Latin America: Political change in comparative perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- STONE, Walter J. (1986). «The carryover effect in presidential elections». *American Political Science Review*, 80 (1): 271-280.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. (2005). *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy*. Nueva York: UNDP.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael. (2004). «Personal communication with former Chief of Costa Rican». Tribunal Supremo Electoral.
- ZOVATTO G., Daniel y FLAVIA FREIDENBERG. (2006). «Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos». En J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz (editores), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 197-240). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.,

*Este libro
compuesto y editado
por Tipográfica
fue impreso en los talleres
de CyC Impresores,
en una tirada
de mil ejemplares.*



*Santiago de Chile
12 de junio del 2008*