

Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile

Capítulo 1. Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno



Propuesta para la reforma al sistema de partidos chileno

Juan Pablo Luna¹

¹ Cientista político, académico de la Universidad Católica de Chile.

Introducción

Este documento pretende contribuir a la elaboración de una propuesta de reforma al sistema de partidos de Chile. De cara a este objetivo, presenta en primer lugar un diagnóstico respecto al funcionamiento actual de los partidos políticos en el país. Dicho diagnóstico, elaborado en base a trabajos previos, analiza la relación entre los partidos y la ciudadanía, así como el funcionamiento interno y en el congreso de los principales partidos chilenos. En segundo lugar, en contrapunto con el diagnóstico, se establece una serie de objetivos para una reforma al sistema. Los objetivos también se articulan tomando al “modelo de gobierno de partido responsable” como referente normativo respecto a la representación vía partidos políticos en una sociedad moderna. En tercer lugar, se analiza la experiencia comparada a nivel regional e internacional, y se proponen los elementos de la propuesta de reforma. Dichos elementos son tres: un sistema de financiamiento basal a los partidos políticos, un fondo para la inscripción de nuevos partidos, y un sistema público de financiamiento a las campañas electorales. La propuesta también identifica una serie de reformas adicionales que sería necesario implementar para potenciar los efectos buscados de la reforma. Finalmente, también se identifican, a modo de corolario, otra serie de reformas institucionales que deberían acometerse a mediano plazo.

Diagnóstico: La situación actual de los partidos políticos chilenos.²

Esta sección ofrece un diagnóstico respecto a la situación actual de los partidos políticos en Chile. En primer lugar, se analizará el funcionamiento del sistema de partidos en términos institucionales. En segundo lugar, se analizarán las características de los vínculos entre partidos y votantes. En tercer lugar, se dará cuenta del funcionamiento interno de los partidos políticos. Finalmente, se analizará en qué medida las características del sistema de partidos actual influyen a nivel del funcionamiento institucional del congreso, las municipalidades y la presidencia.

²Esta sección sintetiza y se basa en trabajos previos del autor y co-autores (véase especialmente: Luna 2007; Díaz et al 2006; Giannini et al 2011; Luna y Mardones 2010, Luna y Rosenblatt 2011; Luna y Altman 2011; Luna *forthcoming*). En particular, en varios pasajes se reproduce el argumento, también de síntesis, presentado en Luna y Rosenblatt 2011. En general, es en ese grupo de trabajos donde se presenta evidencia más sistemática y detallada respecto a las distintas problemáticas que se elaboran aquí. También debe buscarse allí una narrativa causal mejor justificada que la presentada en este texto, en función del espacio disponible y del objetivo final de este trabajo, centrado en la formulación de una propuesta de reforma para el sistema de partidos.

El sistema de partidos chileno: Estable pero des-enraizado.³

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

Como se observa en la Tabla 1, el sistema de partidos chileno se ubica entre los más estables de la región a mediados de los años 2000, con un promedio de volatilidad electoral de aproximadamente 8%. Este indicador, que recoge el porcentaje agregado de votos que los partidos trasvasan entre una elección y otra, contrasta claramente con una media regional de 27% y particularmente con otros casos andinos con niveles de inestabilidad electoral (y por tanto de los apoyos electorales de los distintos partidos) de 28% en Ecuador, 39% en Colombia, 41% en Bolivia y Venezuela, y 48% en Perú.⁴ En este sentido, el resto de los países andinos presenta niveles de trasvase de los apoyos electorales (en muchos casos causados por la desaparición de partidos tradicionales y su reemplazo por nuevos referentes usualmente efímeros) sorprendentemente altos, incluso en una perspectiva cross-regional.

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

A modo de ejemplo, los niveles de simpatía con los partidos políticos que se observan en Chile (aproximadamente 11% de la población declara simpatizar con un partido político), de acuerdo a la encuesta LAPOP 2010 (Gráfico 1), son incluso significativamente más bajos que los observados en Perú y Ecuador, dos casos que han sufrido profundas crisis partidarias en tiempos recientes. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia y especialmente Venezuela, una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político. Elocuentemente, ninguno de los partidos políticos chilenos supera, en nivel de simpatía, el margen de error de la

³Esta sección reproduce casi íntegramente el texto presentado en Luna y Rosenblatt (2011, pp. 5-11).

⁴Por una discusión detallada de este indicador y su aplicación en Chile véase Luna y Altman (2011).

encuesta LAPOP 2010, obteniendo en todos los casos menos del 5% de las preferencias.

Tabla 1: Volatilidad electoral comparada⁵

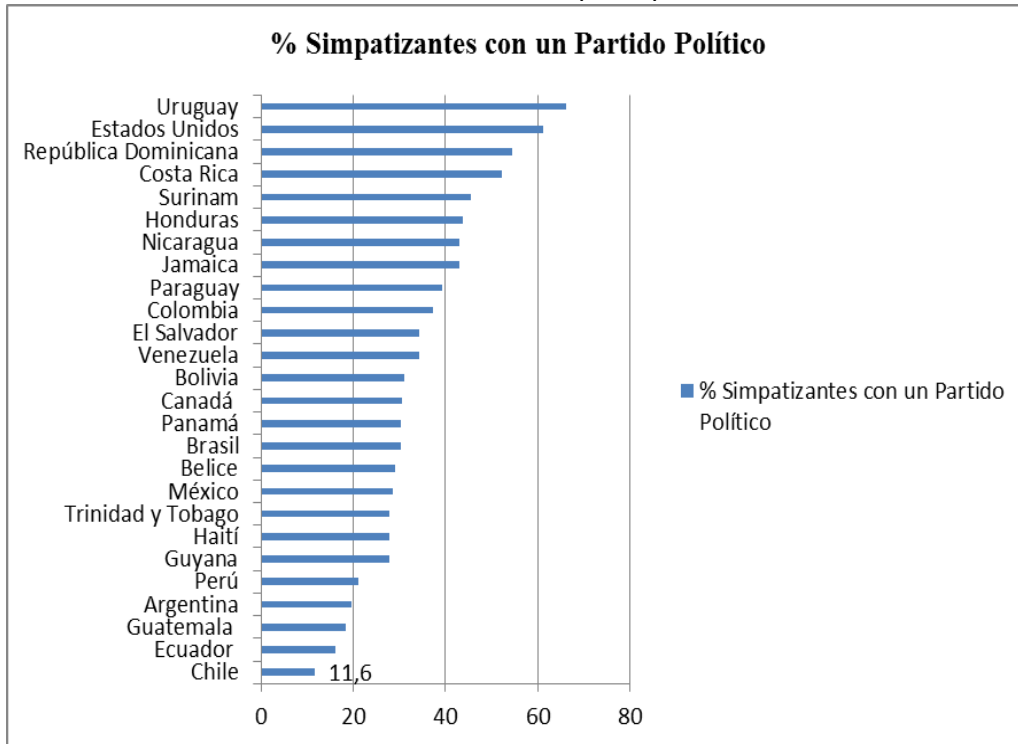
| País | Volatilidad Electoral |
|----------------------|-----------------------|
| Chile | 6 |
| Honduras | 7 |
| El Salvador | 11 |
| Mexico | 10 |
| Nicaragua | 17 |
| Uruguay | 16 |
| Brazil | 20 |
| Paraguay | 24 |
| Costa Rica | 24 |
| Panama | 28 |
| República Dominicana | 20 |
| Argentina | 26 |
| Ecuador | 28 |
| Colombia | 39 |
| Bolivia | 41 |
| Venezuela | 41 |
| Guatemala | 36 |
| Peru | 48 |
| Promedio | 26,8 |

Fuente: Jones (2005)

Por su parte, al analizar la evolución temporal de este indicador encontramos una tendencia preocupante. Entre 2006 y 2010 el porcentaje de simpatizantes partidarios ha caído en Chile un 15%. Ningún otro país de la región registra tendencia similar. Como se observa en el Gráfico 2, las adhesiones a partidos individuales son extremadamente minoritarias en el país.

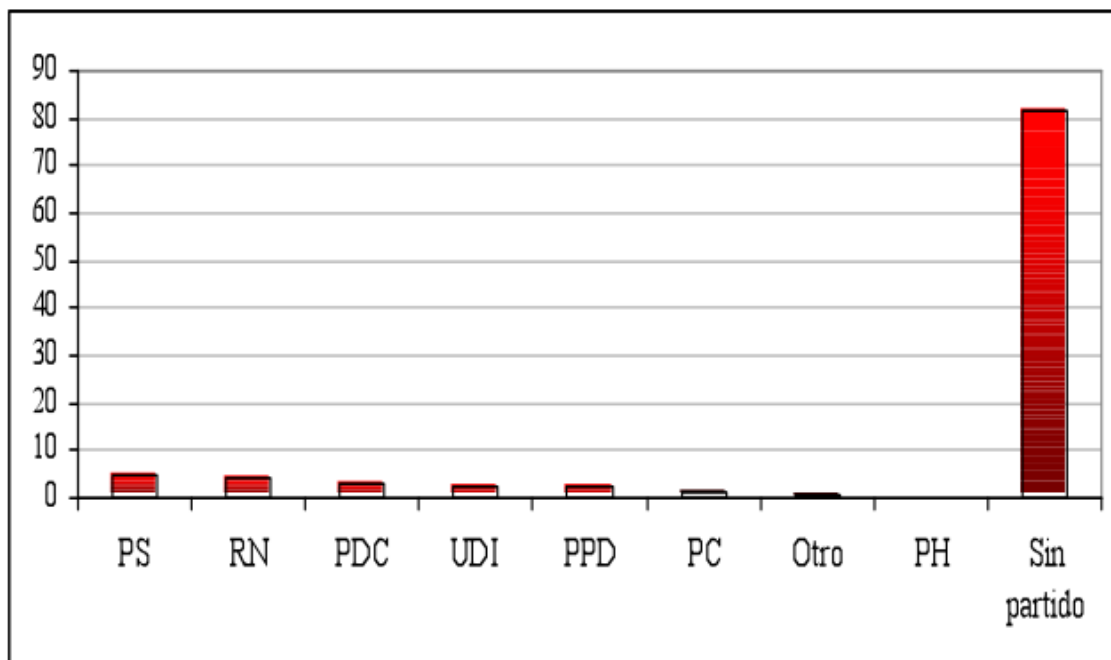
⁵ El índice calculado por Jones se basa en el promedio de volatilidad electoral registrado en las últimas dos elecciones.

Gráfico 1. Niveles de simpatía partidaria



Fuente: LAPOP 2010

Gráfico 2. Niveles de simpatía con partidos chilenos.



Fuente: LAPOP 2010

Los datos de la Auditoría de la Democracia (2010), así como los resultados de la Encuesta CEP, registran tendencias similares. Aunque los niveles de simpatía partidaria obtenidos son más altos (en tanto la pregunta utilizada ofrece una lista de partidos al

encuestado, preguntando con cuál de dichos partidos se identifica), según el último registro de la encuesta de la Auditoría para la Democracia (correspondiente a los meses de Septiembre y Octubre de 2010) cerca de un 57% de los encuestados manifiesta no identificarse ni simpatizar con ninguno de los diez referentes partidarios específicamente listados en la tarjeta. Por su parte, de acuerdo a los resultados de la Auditoría de la Democracia, al preguntar a los encuestados sobre las tres principales virtudes de los partidos políticos chilenos la gran mayoría de los entrevistados señaló que los mismos “no tienen ninguna virtud”.

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

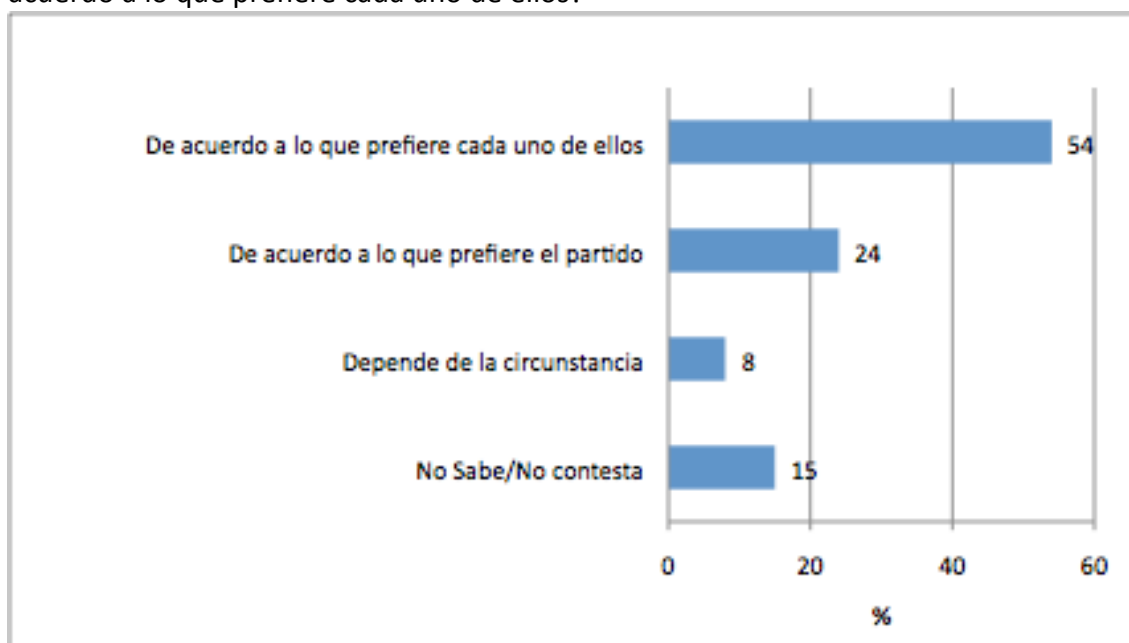
Parte de esta tendencia se explica por la caída en la identificación con la Concertación. Mientras tanto, la identificación con la Alianza por Chile se mantiene relativamente estable en el tiempo (denotando la incapacidad de este conglomerado para capitalizar el descontento con los gobiernos encabezados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

Finalmente, la serie de tiempo disponible en la Encuesta CEP y en las mediciones de la Auditoría de la Democracia también permite observar una caída sistemática en los niveles de alineamiento ideológico de la ciudadanía chilena. De acuerdo a los datos recogidos en la última edición de la Auditoría de la Democracia (Septiembre-Octubre de 2010), un 41% de los entrevistados no se identifica (o siente proximidad) ni con la derecha, ni con el centro, ni con la izquierda. Adicionalmente, un 8% de los encuestados se declara “independiente” o no responde. En tanto, los identificados con posicionamientos sustantivos no llegan en ninguno de los casos al 20% de las menciones. Nuevamente en términos comparados, Chile presenta el menor nivel registrado en toda la región en cuanto a activismo partidario. Solo un 3% de

encuestados declara haber trabajado para algún candidato o partido en la última elección, contra una media regional de aproximadamente 10%.⁶

Mientras tanto, de acuerdo a los resultados de la Auditoría de la Democracia (2010) que se reportan en el Gráfico 3, la ciudadanía parece preferir fuertemente liderazgos que actúen en el Congreso de forma independiente a sus partidos. Esto genera, posiblemente, mayores incentivos para la aparición y crecimiento de “díscolos”, al tiempo que denota un profundo descrédito social de los partidos. La información que presentamos en el Gráfico 4 refuerza esta interpretación, en tanto sugiere que parte del descontento social con los partidos es consistente con visiones que los colocan como alejados del interés de “todos los chilenos” y a favor de su defensa corporativa.

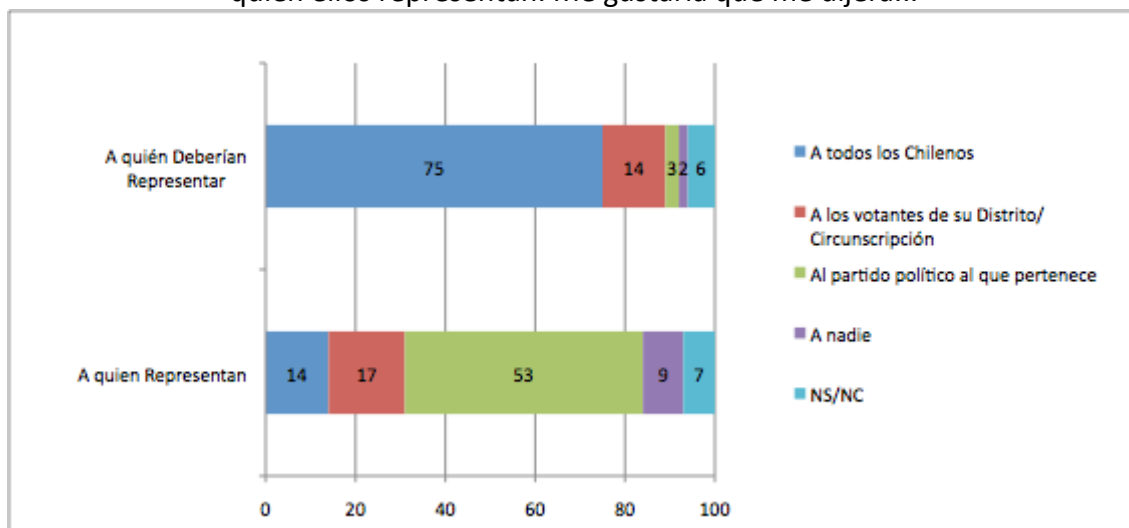
Gráfico 3. En general, ¿Ud. cree que los diputados y senadores de un mismo partido deben votar en el Congreso de acuerdo a los que prefiere el partido o deben votar de acuerdo a lo que prefiere cada uno de ellos?



Fuente: Auditoría de la Democracia, 2010

⁶El indicador no discrimina entre trabajo voluntario o pago.

Gráfico 4. Vamos a hablar ahora sobre los diputados y senadores del Congreso y a quién ellos representan. Me gustaría que me dijera...

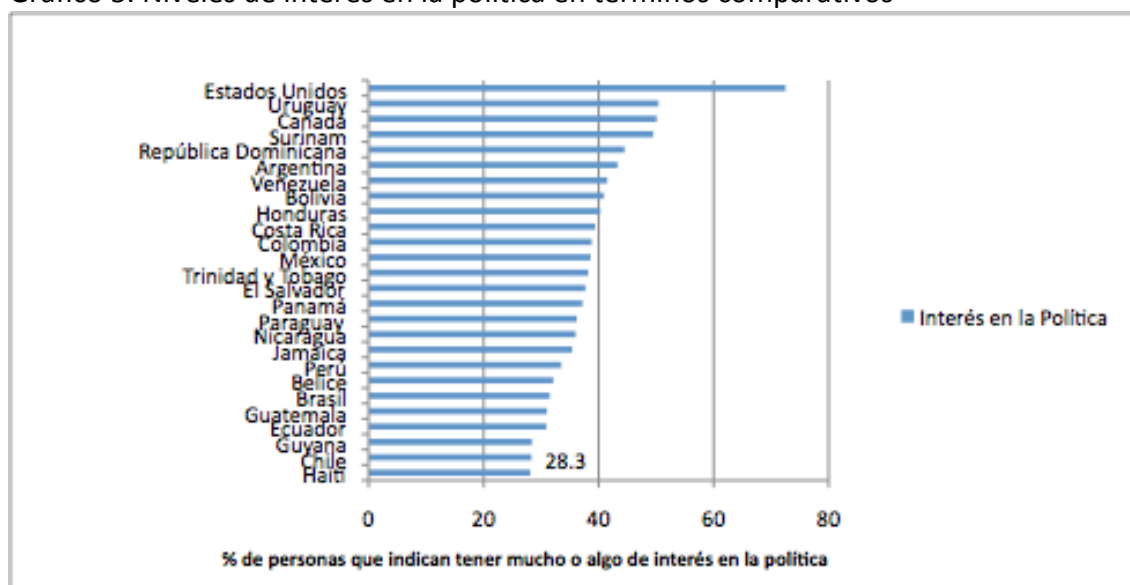


Fuente: Auditoría de la Democracia, 2010

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

Desde hace algún tiempo se registra en el caso chileno una fuerte caída en la participación electoral durante el período post-transicional (Luna y Altman 2011). Esta caída en la participación electoral se encuentra, por lo demás, altamente estratificada según edad, con las cohortes más jóvenes, siendo aquellas que menos declaran haber votado en la última elección (un 20% de quienes tienen menos de 35 años, comparado con aproximadamente un 80% en las cohortes superiores). Finalmente, el Gráfico 5 analiza el nivel de interés en la política de la ciudadanía chilena. Nuevamente, la situación comparada de Chile parece problemática, dando cuenta de la progresiva consolidación de una democracia de "baja intensidad".

Gráfico 5. Niveles de interés en la política en términos comparativos



Fuente: LAPOP 2010

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

En síntesis, aunque los análisis disponibles sobre el caso chileno lo consideran como un ejemplo virtuoso de institucionalización partidaria a nivel regional, Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas. A su vez, si bien podría pensarse que lo observado en el caso chileno se inscribe en un contexto generalizado de desprestigio y desencanto con la política, dicha hipótesis no tiene sustento en la evidencia que se presenta a nivel comparado. Los niveles de desenraizamiento e ilegitimidad observados en Chile son mayores que los observados en otros casos de la región, y han venido creciendo más rápidamente que en otros países. Desde esta perspectiva la configuración observada en Chile se parece mucho más al escenario observado en Venezuela, Colombia, y Bolivia en la etapa previa al colapso de los sistemas de partido tradicionales en dichos países, que al de un caso “virtuoso” en términos de sus niveles de estabilidad e institucionalización. Aquellos tres casos también fueron considerados en su momento, como casos ejemplares respecto a sus niveles históricos de institucionalización (Colombia y Venezuela: Mainwaring y Scully 1995) o alternativamente, como casos que estaban desarrollando un positivo proceso de

institucionalización (Bolivia: A silent revolution). Los tres sistemas de partido terminaron “colapsando” muy poco tiempo después.

Vínculos entre partidos y sociedad: ¿Cómo compiten electoralmente los partidos políticos chilenos?

En esta sección se argumenta que la estabilidad electoral no se explica por la fortaleza de los partidos, sino más bien, por la fortaleza de candidaturas individuales que compiten de forma descentralizada aunque bajo un paraguas partidario común. Antes de identificar los distintos elementos que caracterizan a la configuración actual de la competencia partidaria, conviene nuevamente observar al sistema en perspectiva comparada.

En este caso, presentamos evidencia proveniente de la Encuesta de Expertos sobre estrategias de vinculación partido-votante aplicada en 88 países bajo el liderazgo de Herbert Kitschelt (2008). Esta encuesta, aplicada a expertos nacionales, expertos internacionales con foco en un país determinado, y hasta tres periodistas políticos de cada país, provee información sobre los distintos tipos de vínculo que los partidos implementan con sus votantes. El Recuadro 1 presenta las cuatro preguntas que utilizaremos aquí para estimar hasta qué punto, y según los expertos consultados en cada caso (la muestra por caso tiene como mínimo 10 respuestas válidas), los partidos políticos estructuran vínculos basados en el liderazgo (E1), posiciones programáticas (E2), clientelismo (E3), e identificación partidaria (E4). La información recogida para cada partido fue luego sintetizada en un promedio nacional. En tanto se cuenta con 88 casos de todas las regiones del mundo, se decidió utilizar este universo de casos como parámetro comparativo para juzgar la posición relativa de los países de la región. Con el objetivo de facilitar la comparación en base a dicho parámetro, la posición relativa de cada caso fue calibrada en función de una escala que discurre entre un mínimo de 0 y un máximo de 1.⁷ Mientras los valores cercanos a 1 son indicativos de una alta presencia de un tipo de vínculo en el sistema, valores cercanos a 0 indican una baja incidencia de dicho tipo de vínculo en el caso analizado. En función de esta operacionalización, el Gráfico 6 presenta los resultados observados en diecinueve países de la región. Los países están ordenados respecto a la incidencia relativa de vínculos programáticos en cada caso.

⁷ Siguiendo a Ragin (2008), se utilizó el método directo para el calibrado de *fuzzy-sets*, estableciendo como umbrales para la transformación el percentil 25, 75 y 90. En los cuatro casos, las versiones calibradas de cada variable presentan una correlación significativa y de alta magnitud (.8 como mínimo) con su versión original. Véase Luna (forthcoming) por una documentación y discusión más amplia respecto a la transformación realizada.

Recuadro 1. Preguntas utilizadas para estimar la presencia de vínculos alternativos en base a la Encuesta de Expertos liderada por Herbert Kitschelt (2008).

E1 – ¿En qué medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral destacando la personalidad carismática* de un líder del partido?

| | Muy poco/Nada | Moderadamente | Bastante | Fuertemente | No sabe | |
|-------------|---------------|---------------|----------|-------------|---------|-------|
| [Partido A] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E1_01 |
| [Partido B] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E1_02 |
| [Partido C] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E1_03 |
| [Partido D] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E1_04 |
| [Partido E] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E1_05 |

E2 – Por favor indique en que medida el partido busca movilizar apoyo electoral enfatizando el atractivo de la posición del partido en asuntos de políticas públicas

| | No lo hace | Lo hace a pequeña escala | Lo hace a escala moderada | Lo hace a gran escala | No sabe | |
|-------------|------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|---------|-------|
| [Partido A] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E2_01 |
| [Partido B] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E2_02 |
| [Partido C] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E2_03 |
| [Partido D] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E2_04 |
| [Partido E] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E2_05 |

E3 – Por favor indique la medida en la cual el partido busca movilizar apoyo electoral enfatizando la capacidad del partido de entregar beneficios materiales a sus partidarios electorales.

| | No lo hace | Lo hace a pequeña escala | Lo hace a escala moderada | Lo hace a gran escala | No sabe | |
|-------------|------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|---------|-------|
| [Partido A] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E3_01 |
| [Partido B] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E3_02 |
| [Partido C] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E3_03 |
| [Partido D] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E3_04 |
| [Partido E] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E3_05 |

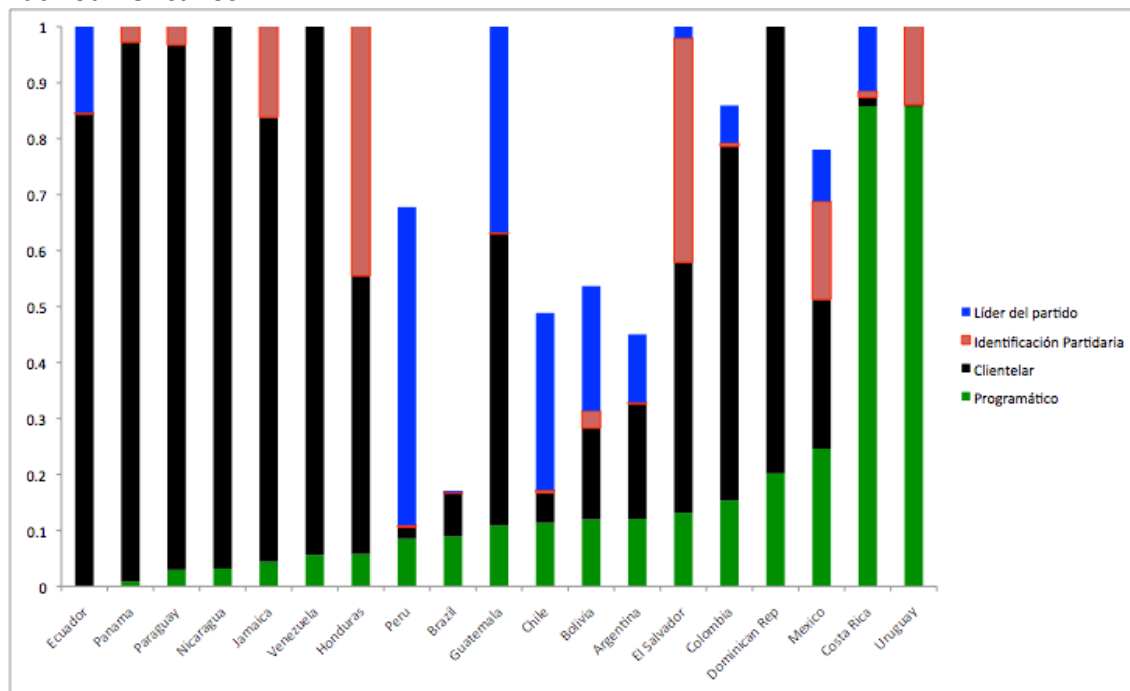
E4 – Por favor indique la medida en la cual los partidos apelan a lealtad partidaria de los votantes enfatizando la “identificación partidaria” y la trayectoria de largo plazo del partido. Los partidos pueden invocar sus orígenes históricos o los logros de líderes históricos. Ellos pueden resaltar símbolos y rituales del partido para vigorizar la identificación partidaria.

| | No lo hace | Lo hace a pequeña escala | Lo hace a escala moderada | Lo hace a gran escala | No sabe | |
|-------------|------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|---------|-------|
| [Partido A] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E4_01 |
| [Partido B] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E4_02 |
| [Partido C] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E4_03 |
| [Partido D] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E4_04 |
| [Partido E] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E4_05 |

E5 – Por favor indique en que medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral enfatizando sus capacidades generales para gobernar para originar o mantener estabilidad política, económica y social.

| | No lo hace | Lo hace a pequeña escala | Lo hace a escala moderada | Lo hace a gran escala | No sabe | |
|-------------|------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|---------|-------|
| [Partido A] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E5_01 |
| [Partido B] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E5_02 |
| [Partido C] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E5_03 |
| [Partido D] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E5_04 |
| [Partido E] | 1 | 2 | 3 | 4 | X | E5_05 |

Gráfico 6. Composición Predominante de Vínculos Partido-Votante en los Países Latinoamericanos



Fuente: Luna (forthcoming) en base a Encuesta de Expertos (Kitschelt 2008).

Como puede observarse, Chile presenta una configuración en la que los vínculos programáticos son muy escasos, particularmente en contraposición con otros países con sistemas de partido igualmente institucionalizados y rankings comparables en términos de la calidad del proceso democrático y de policy-making como Costa Rica y Uruguay. En este sentido, podría afirmarse que los partidos políticos en Chile han optado por estructurar su competencia en términos de clivajes políticos retrospectivos, asociados a las profundas divisiones políticas y sociales generadas en torno al golpe militar de 1973 y su posterior desenlace hasta 1990. Este clivaje, central para la elite política tradicional, y ciertamente representativo no sólo de visiones políticas sino también de profundo contenido programático (por ejemplo, respecto a preferencias sustantivas en términos de la participación del Estado en la economía), fue debilitándose por al menos dos razones, las que además son complementarias. Por un lado, la “democracia de los consensos” contribuyó a moderar las posturas programáticas de uno y otro sector, dando lugar a un consenso tácito. Dicho consenso contribuyó a diluir el peso de las preferencias y perfiles programáticos en la movilización electoral de votantes.

“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).

“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 acerca 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).

Por otro lado, el natural y progresivo reemplazo generacional volvió menos relevante, en términos absolutos, al grupo de votantes para el que los alineamientos del pasado continua siendo central al momento de vincularse con uno u otro actor partidario. Como resultado de ambos procesos, el sistema de partidos en su conjunto perdió capacidad de representar posturas programáticas relevantes para la ciudadanía, al tiempo que los vínculos identitarios entre partidos y votantes también se diluyeron.

Es por esta última razón que Chile también presenta, de modo consistente con la información previamente discutida, muy bajos niveles de identificación partidaria. En este sentido, el peso de los liderazgos resulta central en la movilización de votantes. En términos comparados, Chile es junto a Guatemala, Perú y Ecuador uno de los cinco casos en que aquel tipo de vínculo resulta más relevante. Finalmente el caso también destaca por sus bajo puntaje agregado. Esto podría interpretarse como síntoma de un sistema que posee una reducida capacidad de establecer vínculos (de cualquier tipo) con la ciudadanía.

¿Cómo es posible entonces observar al mismo tiempo altos niveles de estabilidad electoral y desarraigo social? El “efecto cerrojo” que imprime el sistema electoral binominal es evidentemente el principal sospechoso. En esta interpretación, el sistema electoral, mediante la restricción de la competencia a dos bloques principales, y mediante la centralización de poder (vía capacidad de nominación) en las cúpulas partidarias, ha permitido la estabilidad, aislando al sistema de partidos de una sociedad progresivamente frustrada con su accionar tradicional.

En síntesis, el binominal podría eventualmente continuar garantizando niveles razonables de estabilidad electoral, pero lo hará, con un costo cada vez más alto en términos de legitimidad y enraizamiento social de los partidos políticos. Por su parte, a medida que la crisis de legitimidad del sistema aumente, será más probable un escenario de desborde institucional del mismo. Este tipo de dinámica fue la que pautó el colapso de sistemas de partidos que eran en el pasado tan estables como el chileno (por ejemplo, los sistemas de partidos forjados bajo el “frente nacional” en Colombia y el “pacto de punto fijo” en Venezuela), y que en un breve lapso, se mostraron incapaces de procesar la demanda por representación de crecientes sectores de la población.

Sin descartar ni minimizar el peso del binominal en la explicación de los patrones actualmente observados en Chile, también es necesario explorar otros mecanismos que podrían explicar la continuidad (baja volatilidad) en un contexto de creciente debilidad de los partidos políticos. Dichos mecanismos tienen relación con la forma en que los partidos se han adaptado para competir en un contexto en el que se han vuelto progresivamente menos legítimos y menos capaces, como instituciones, de movilizar las adhesiones electorales.

La incapacidad de los partidos de vincularse con el electorado ha sido contrapesada, en términos funcionales, por crecientes niveles de personalización de la política y de las campañas electorales. Esto último resulta evidente a nivel de candidaturas presidenciales (Luna 2007). Desde principios de los años 2000, aquellos candidatos que logran posicionarse como “más despegados” de sus partidos y como más distantes respecto a los políticos “tradicionales”, tienen ventajas competitivas claras, en base a las cuales han logrado perfilar sus carreras políticas. Piénsese por ejemplo en los liderazgos de Joaquín Lavín, Michelle Bachelet, Sebastián Piñera, Laurence Goldborne, Marco Enríquez-Ominami, o Andrés Velasco. Más allá de sus vínculos con partidos o tendencias partidarias, todos ellos intentan capitalizar electoralmente su perfil de liderazgo independiente o fuertemente renovador.

El mismo fenómeno ocurre a nivel de campañas parlamentarias (véase Díaz et al 2006; Giannini et al 2011). La observación de campañas electorales en distintos distritos de la Región Metropolitana sugiere que los candidatos tienden a “esconder” su afiliación partidaria (eliminando simbología o colores partidarios en su propaganda), dando prioridad a sus características individuales. Un claro ejemplo de esto último lo constituye el crecimiento exponencial de candidatos que hicieron su campaña enfatizando, en el caso de los médicos por ejemplo, su profesión. En general, las campañas se estructuran no en base a ideas o propuestas programáticas, sino más

bien, en términos de la trayectoria de “servicio” (territorial) que el candidato posee. Cuando se trata de candidatos nuevos, por su parte, se da prioridad a personajes de alta connotación pública (ex-funcionarios en cargos visibles a nivel nacional o regional, “portadores de apellido”, personajes mediáticos, o deportistas), en función de su capacidad de generar empatía con el votante a un relativo bajo costo económico.

Si bien los patrones brevemente reseñados aquí denotan situaciones diferentes, todos tienen algo en común: se centran en las cualidades individuales del candidato. Esto último resulta consistente con la evidencia empírica. Menos de un 25% de los encuestados por el estudio LAPOP 2010 declara que en su comuna la “gente vota por partidos o coaliciones” (siendo más de un 75% quienes señalan que el factor determinante son las “cualidades individuales del candidato”). El peso de adhesiones personalistas es también clave en el ámbito municipal, y se verifica en un incremento constante de liderazgos políticamente “independientes” y no partidarios (véase Mardones 2006).

Un factor adicional, pero crucial, al momento de entender las dinámicas electorales contemporáneas lo constituye la consolidación de fuertes ventajas de incumbencia. En este sentido, la observación de campañas electorales (Díaz et al 2006; Giannini et al 2011) también señala que los candidatos incumbentes y aquellos con un mayor gasto electoral son los que tienen mayor probabilidad de ser electos. Adicionalmente, los incumbentes son en gran medida los que mayor porcentaje de gasto tienen, por lo que ambas condiciones tienden a observarse en conjunto.

A modo de ilustración, considérese los siguientes resultados de la investigación de campo realizada por Díaz et al (2006) y Giannini et al (2011). Sobre un total de dieciséis incumbentes observados que buscaron ser reelectos en las elecciones legislativas de 2004 y 2009, catorce resultaron reelectos. Los dos restantes se desviaron de las características típicas de un incumbente que busca la reelección: Eliana Caraball (2004) gastó menos que la media de los candidatos de su distrito y fue fuertemente desafiada por su compañero de pacto (Tucapel Jiménez), quien además, contaba con un alto nivel de arraigo popular en el distrito. Por otro lado, el ex-DC Carlos Olivares (2009), compitió por el PRI, saliéndose del pacto de la Concertación y perdiendo así la posibilidad de acumular votos con su compañero de pacto (esto último también redundó en la pérdida del doblaje concertacionista en el distrito 18).

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

En síntesis, los incumbentes son en general los candidatos más fuertes en sus distritos y usualmente poseen mayor capacidad de gasto electoral que sus desafiantes.⁸ Estos resultados son plenamente consistentes con los presentados por Agostini (2011) respecto al gasto electoral y su impacto en las carreras electorales de la elección de 2009. Por otro lado, cuando un incumbente decide no competir, es altamente probable que su cupo sea apropiado por un candidato de su pacto electoral, pero no necesariamente de su partido. La capacidad de transferir contingentes electorales propios, a los de su partido, es por tanto limitada. Lo que nuevamente ilustra la debilidad de los partidos como institución.

Los incumbentes poseen una ventaja adicional: la posibilidad de realizar un trabajo sistemático y sostenido de servicio a la comunidad durante el período inter-electoral. Nuevamente según los datos de la Encuesta LAPOP (2010), cerca de un 18% de los entrevistados concuerda con la opción que privilegia los regalos y la realización de favores en campaña, mientras que un 82% se inclina por señalar que los candidatos exitosos son los que tienen una estructura de servicio a la comunidad permanentemente en funcionamiento. En otras palabras, fundamentalmente en el caso de los candidatos incumbentes, la realización y gestión de favores y soluciones para la comunidad durante el período inter-electoral parece ser una de las claves del éxito. Según puede observarse en las Figuras 1 y 2, el tipo de gestión que se realiza en terreno se centra en la solución de problemas particulares o a un muy bajo nivel de agregación de intereses. La relación personal entre los incumbentes y la comunidad también redundando en una creciente debilidad institucional de los partidos:

“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).

Figuras 1 y 2. Ejemplos de trabajo territorial.

⁸Asumiendo que todos los candidatos intentarán maximizar la inversión de recursos con que cuentan en sus campañas electorales.


26 de agosto 2003.

Señores:

Lo saludamos y pasamos a contarles la siguiente situación, un grupo de vecinos con el apoyo de la directiva vecinal a iniciado una campaña solidaria para el vecino domiciliado en _____ el sufre de Distrofia muscular, que es una deformación muscular, las inyecciones que debe ponerse _____ es de un alto costo, es por eso que nos atrevemos a molestarlo solicitándole un aporte de un premio para un bingo que se realizara el día 6 de septiembre en la sede de la junta de vecinos, numero 9 en la _____

De ante mano agradecemos su aporte para con este joven.

Le saluda atentamente a usted la directiva de la junta de vecinos.



Agosto de 2003

Señor:

CONSEJAL

1 MUNICIPALIDAD DE QUINTA NORMAL.

Pravense

Entendido concejal:

Por la presente me permito saludarlo y a la vez solicitarle lo siguiente:

El día 19 de septiembre a las 13:00 hrs del presente año un grupo de jóvenes efectúan una actividad para reunir fondos y así ayudar niños y evitar que formen parte de la delincuencia.

Dicha actividad se efectuará en calle Marte s/n ubicado entre Loyola y Lencer de corte y se efectúan las siguientes actividades en fines de lucro:

- 1.- competencia infantil (pizarras)
- 2.- competencia de baile
- 3.- competencia de ping pong
- 4.- lotería
- 5.- etc.

para esto necesitamos su cooperación que consiste en un escenario, pifanitas, regalos para niños, y bombones para adornar el lugar.

esperamos tener una buena acogida ya que nuestra intención es tener constantemente actividades recreativas y así distraerlos de cualquier otro tipo de malos caminos.

se despide de usted

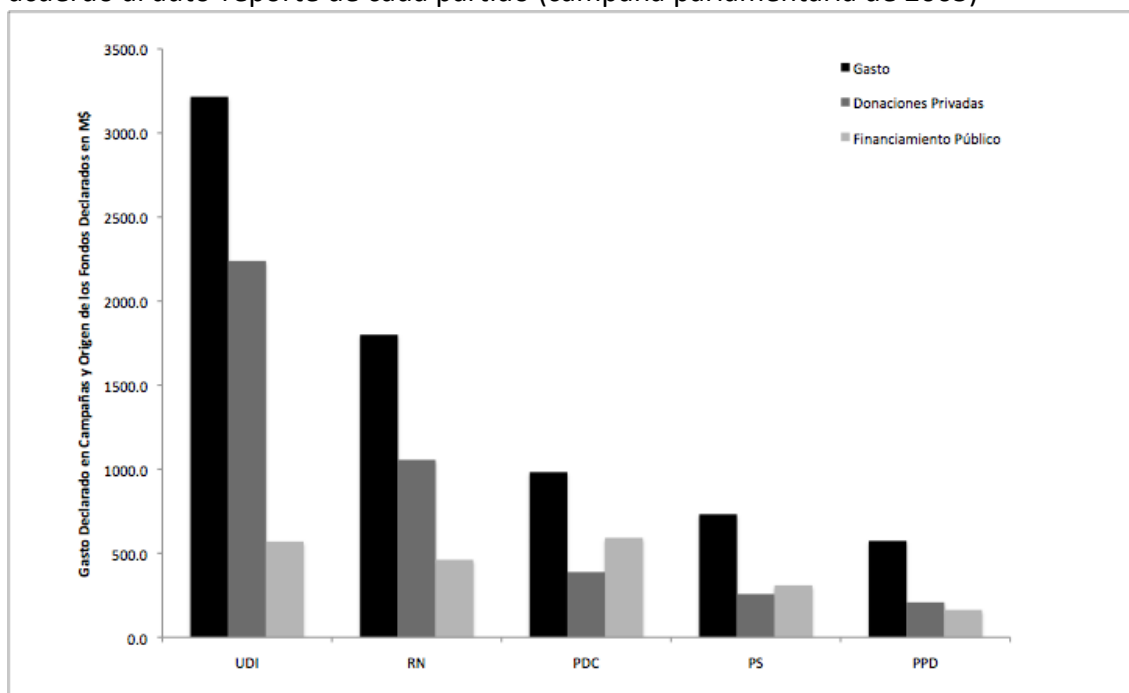
organización vecinal



Fuente: Luna (2006).

El financiamiento de la actividad política cobra mucha relevancia en un contexto en el que el trabajo territorial, tanto en campaña como en el período inter-temporal, es tan central. No obstante, la legislación chilena no provee al SERVEL, la capacidad de regular y controlar adecuadamente estas actividades, ni siquiera durante el período de campaña electoral legalmente establecido. A modo de ejemplo, considérese los extractos de dos declaraciones de gasto electoral reproducidas en las Figuras 3 y 4. Ambas declaraciones corresponden a dos candidatos que compitieron en el mismo distrito y por el mismo pacto electoral. No obstante, como puede observarse al comparar ambas figuras, el extracto incluido en la Figura 4 presenta una itemización

Gráfico 7. Gasto en campaña y origen del gasto según fuente de financiamiento de acuerdo al auto-reporte de cada partido (campaña parlamentaria de 2005)



Fuente: Construcción propia en base a Proyecto Probidad (2009)

En síntesis, la estabilidad del sistema de partidos no sólo se explica por el efecto cerrojo que ejerce la fórmula electoral, sino también, por la consolidación de un proceso que combina una fuerte personalización de la política y una alta capacidad de los liderazgos actuales (progresivamente independientes) de renovar su apoyo electoral. Esto ocurre en un contexto general en el que la participación electoral ha declinado muy fuertemente, y en el marco de un desprestigio creciente de la institucionalidad partidaria. Desde este punto de vista, la estabilidad del sistema de partidos tiene como contrapartida la consolidación de procesos que resultan, desde el punto de vista de la calidad de la democracia, sumamente problemáticos. La profunda territorialización de la política, junto a su personalización, ha contribuido a reducir el peso de los partidos como instituciones portadoras de identidades y proyectos programáticos colectivos y legítimos ante la ciudadanía. En este contexto, no resulta llamativo observar un auge de la “anti-política”, de la mano de liderazgos díscolos, independientes, y movimientos sociales anti-establishment. La centralidad de las campañas de terreno, junto a las asimetrías existentes respecto a la capacidad de financiamiento autónomo de las campañas de cada partido resulta también preocupante, especialmente dadas las características de la ley de financiamiento de campañas y la debilidad que el SERVEL posee como institución reguladora.

Funcionamiento interno de los partidos políticos.

¿Cuál es la relación entre el funcionamiento interno de los partidos y los fenómenos descritos en las dos secciones precedentes? Esta sección da cuenta, aunque esquemáticamente, de las principales dinámicas internas detectadas en los partidos

políticos actuales, a partir de 54 entrevistas con líderes partidarios de primera línea, realizadas durante 2010 y 2011.⁹

En opinión de sus propios líderes, los partidos, como institución política, se encuentran sumamente debilitados, siendo la UDI la única excepción parcial en este plano. Muy sintéticamente, encontramos que las organizaciones partidarias están esclerosadas y que han perdido poder vis-à-vis líderes individuales que muchas veces aportan recursos financieros de los que los partidos centralmente carecen. Esto condiciona en gran medida los procesos de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con “connotación pública” y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria. El financiamiento actual de los partidos proviene de lo que aportan los miembros del partido en cargos de elección popular, especialmente los parlamentarios. También en este sentido, encontramos que los partidos que no poseen representantes electos en un distrito, esencialmente desaparecen de la vida política local.

Por su parte, la estructuración programática de los partidos, así como la “épica” gestada en la transición se han debilitado muy significativamente, según los líderes partidarios. La UDI también constituye una excepción parcial respecto a este patrón. En un marco de debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los líderes entrevistados describen a los partidos como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. En este sentido, uno de los presidentes de partido entrevistados describió a su partido, uno de los mayoritarios en Chile, como a “una entelequia”.

Aún cuando articulan críticas y manifiestan molestia y desagrado respecto a esta situación, las dirigencias partidarias declaran no poseer la capacidad de contrapesar estas tendencias. En este sentido, si bien la teoría de la ciencia política ha puesto mucho énfasis en la centralización de poder en las cúpulas partidarias (cf. Siavelis 2000), en función de su poder de nominación, es necesario delimitar el alcance de dicho argumento. Según los entrevistados, el poder de nominación se puede ejercer casi únicamente cuando existen cupos abiertos en un distrito. Y aun cuando los incumbentes desafíen en su actuar parlamentario o retórica pública a las cúpulas y directivas partidarias, dichas cúpulas tienden a preferir mantener el escaño (nominando al incumbente) a correr un alto riesgo de perderlo. Dicha pérdida puede ocurrir o bien en la renegociación de cupos al interior de un pacto, o en la propia elección, en tanto un incumbente saliente posee una muy limitada capacidad de traspasar su apoyo a un miembro de su mismo partido:

⁹Esta sección presenta una síntesis de la investigación realizada en co-autoría con Fernando Rosenblatt, sobre el actual funcionamiento interno de los partidos. Dicha investigación, encargada por el Consorcio CEP-Cieplan en 2010 es inédita, en tanto se logró entrevistar a 54 líderes partidarios de primer nivel (presidentes de partido, senadores, diputados y miembros de las mesas directivas de los principales partidos políticos). Si bien en el Anexo 1 se incluyen una serie de extractos de entrevista particularmente relevantes para el argumento de este trabajo, una selección y discusión más extensa puede hallarse en el texto original (Luna y Rosenblatt 2011).

“Desafortunadamente, mis votos son mis votos. A lo más, pienso que alguno de mis votos quedarán en la Concertación si yo me voy. Es triste, pero es real. Si yo decido ir al Senado, no creo que mis votos sean transferibles hacia otro candidato del PS aunque yo tengo gente trabajando conmigo hace tiempo. Pero, si por ejemplo mi hijo se postula, independientemente de su calidad como candidato y político, tiene una ventaja importante solo por ser mi hijo y llevar mi apellido”. (Diputado Carlos Montes, 2003).

Esta lógica obviamente constriñe la capacidad de los liderazgos partidarios de disciplinar a líderes locales con fuerte ascendiente electoral, lo que en definitiva, contribuye a debilitar a los partidos políticos como instituciones. Adicionalmente, y como se apuntará anteriormente, los partidos también pasan a depender en términos financieros y organizacionales de dichos incumbentes para poder mantener cierta presencia organizacional en la localidad.

En síntesis, con el paso del tiempo, el sistema institucional vigente en el país ha favorecido la irrupción y crecimiento de caudillismos electorales locales que, descentralizadamente, jaquean a los liderazgos partidarios nacionales. En este sentido, los propios líderes partidarios parecen reconocerse “atenazados” por una lógica que en el corto plazo les asegura continuidad electoral y un flujo de recursos económicos que les permite perdurar; pero que en el largo plazo contribuye significativamente a deteriorar y debilitar el funcionamiento institucional de sus colectividades políticas. Cerrando el círculo, y de modo consistente con la evidencia presentada arriba, la fortaleza electoral de los incumbentes resulta consistente con niveles bajos de volatilidad en términos agregados. Nuevamente, conviene recalcar que las lógicas que generan dicha estabilidad, no son virtuosas como se señala usualmente en la literatura comparada. Por el contrario, las lógicas observadas en Chile reducen la calidad de la representación política y de la democracia, al tiempo que podrían ambientar un desborde institucional del sistema en caso que los serios déficit de legitimidad que hoy enfrentan los partidos no logren ser contrarrestados a tiempo.

En cuanto a la vida interna de los partidos, la militancia se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y requerir accountability por parte de los líderes electos. Tampoco, a excepción de carreras locales (usualmente a Concejos Municipales), tiene capacidad de perfilar liderazgos que culminen con una nominación a cargos más relevantes. En general, quienes poseen visibilidad a nivel de opinión pública (personajes públicos usualmente sin militancia) o quienes trabajan bajo el alero de un dirigente nacional, tienen mayor capacidad de ser nominados; en muchas ocasiones a través de mecanismos que son vistos, por los propios líderes de los partidos, como fuertemente arbitrarios y pautados por la “amistad” con los “círculos de poder” de los partidos. Al tiempo que reconocen como virtudes del sistema su estabilidad y moderación, gran parte de los entrevistados plantea un fuerte descontento con el funcionamiento de sus propios partidos, denunciando frecuentemente la presencia de prácticas “irregulares”, “indeseables”, y en muchos casos “ilegales” en las organizaciones que ellos mismos lideran. Usualmente, la situación actual se contrapone con un “pasado dorado”, y un buen número de los líderes actuales sostiene que si pudiera optar nuevamente, preferiría no involucrarse en la vida política del país.

En definitiva, la evidencia empírica reseñada en Luna y Rosenblatt (2011) sugiere muy claramente que Chile cuenta hoy con dos elementos mutuamente necesarios (aunque, por el momento, insuficientes) para una crisis profunda del sistema de partidos: un alto nivel de desarraigo social y un fuerte descontento (hasta ahora soterrado) por parte del liderazgo político.¹⁰ La evidencia también sugiere que ambos elementos se encuentran vinculados y que el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias, en respuesta a incentivos de corto plazo, constituye el nudo gordiano a desatar para fortalecer al sistema. Aún en ausencia de un escenario pleno de colapso partidario, perpetuar las lógicas actuales de gobierno corporativo de los partidos contribuirá en el mediano plazo a deteriorar la calidad de la democracia y la gobernabilidad en el país.

Siendo este un diagnóstico relativamente generalizado y transversal, cabe preguntarse respecto a las actitudes de los líderes partidarios acerca de opciones de reforma, sea esta institucional (de marco normativo) u organizacional (respecto a cambios en el gobierno corporativo de los partidos que podrían implementarse aún en ausencia de cambio institucional). En este plano, mientras que líderes de distintos partidos coinciden respecto a algunas opciones, no parece existir un consenso cristalizado al interior de cada partido en torno a opciones de reforma y cambio organizacional. El “fatalismo” respecto al funcionamiento de los partidos políticos chilenos se combina entonces con una situación de “anomia” y dispersión respecto a los cursos de acción posibles a futuro, pautada en muchos casos por visiones inconsistentes y muy variadas respecto a cómo abordar la problemática actual. La dispersión que se observa al interior de cada partido constituye otro signo evidente de la debilidad institucional y el reducido carácter programático que los partidos tienen hoy en el país.

Implicancias para el funcionamiento del Congreso, las Municipalidades y el Poder Ejecutivo.

Las características actuales del sistema de partidos generar repercusiones muy relevantes en términos del funcionamiento institucional de la democracia chilena. Dichas implicancias operan, especialmente, en tres ámbitos: el Congreso, las Municipalidades, y el Poder Ejecutivo. En conjunto con la debilidad institucional del Congreso, la significativa debilidad de los partidos como portadores de proyectos programáticos colectivos, y su incapacidad de articular y representar amplios intereses sociales, ha reducido el impacto del Congreso en la función legislativa. En este sentido, de las tres funciones esenciales que desarrolla todo Congreso (representación territorial, fiscalización, y legislación), la función de representación territorial ha ganado preeminencia sobre la función legislativa, lo que se condice con la territorialización y personalización de los vínculos entre partidos y ciudadanos.

En este contexto, los comités (bancadas) parlamentarios de cada partido, como la agrupación de los representantes del partido en el Congreso también parecen haber perdido centralidad, en cuanto a la coordinación de la agenda y actividad parlamentaria. La asignación presupuestaria mensual con que cuentan los comités (§

¹⁰En los casos de colapso, estos elementos se combinan en general con situaciones de crisis económica, masivos escándalos de corrupción, o ambos.

2.193.356 por comité) refleja su debilidad, especialmente al compararla con los montos asignados mensualmente a los legisladores, quienes cuentan con hasta \$ 5.617.500 para contratación de personal de apoyo, hasta \$ 2.775.600 para la contratación de asesorías externas, y hasta \$ 5.602.600 para gastos operacionales. La debilidad de las bancadas partidarias es también especialmente visible en términos de los niveles de des-coordinación a nivel de partido que se observan al momento de las votaciones en sala. Según la evidencia presentada por Toro (2007), parte significativa de la indisciplina partidaria en el Congreso responde a negociaciones uno-a-uno entre legisladores individuales y representantes del Poder Ejecutivo. De acuerdo al mismo autor, el apoyo a las iniciativas del Poder Ejecutivo por parte de legisladores opositores se logra, en muchas instancias, a cambio de beneficios otorgados a favor del distrito o circunscripción que representan (Toro 2007). En este sentido, la actividad legislativa se encuentra condicionada por la actividad de representación territorial. Finalmente, la capacidad técnica de las bancadas para apoyar la actividad legislativa también es limitada, siendo parcialmente reemplazadas, de acuerdo a los propios legisladores, por el apoyo que la BCN brinda a los parlamentarios de todos los partidos. Mientras tanto, las asignaciones parlamentarias y los equipos propios de cada legislador parecen estar más orientados al desarrollo y coordinación del trabajo territorial que al trabajo legislativo.

A nivel municipal, también se observa una fuerte personalización de la política, retroalimentada, también en este caso, por fuertes ventajas de incumbencia. Institucionalmente, la incapacidad de los Concejos Municipales de incidir en la formulación de políticas municipales también redundando en una fuerte personalización y atomización de la representación partidaria a nivel local. En este contexto, los Concejales del mismo partido usualmente compiten entre sí, y se auto-perciben como fuertemente desconectados respecto a las figuras nacionales y distritales del partido (Luna 2006). La debilidad de los vínculos partidarios introduce incentivos perversos. Los concejales, incluso aquellos de oposición, usualmente se ven forzados a “pactar” con el Alcalde con el propósito de obtener recursos o beneficios con los que mantener o incrementar su caudal electoral. Estos pactos usualmente suponen aquiescencia respecto a las decisiones del Alcalde (Luna 2006). Seguramente, este tipo de situación contribuye a constituir a las municipalidades como “el espacio más negro y más corrupto del Estado chileno”.¹¹ Elocuentemente, según la evidencia que presentan Rehren y Guzmán (1998), los costos electorales de la corrupción municipal son relativamente menores y solo se hacen tangibles más allá de los dos escándalos públicos. Niveles controlados o “invisibles” de corrupción, generan en cambio retornos incrementales para los incumbentes, quienes poseen la capacidad de obtener recursos económicos para financiar sus campañas electorales.¹² Dichos recursos también son utilizados frecuentemente para obtener la aquiescencia de los miembros del Concejo

¹¹ Descripción realizada por un oficial de la División Municipalidades de la Contraloría General de la República. Entrevista realizada por Juan Pablo Luna en Mayo de 2003. Sobre las características de la corrupción a nivel municipal véase Rehren (1998).

¹² Los contratos para la gestión de residuos, así como la modificación de planos reguladores municipales constituyen áreas clave en este sentido. La contratación de empresas “de familiares” también se verifica en una fracción significativa de las denuncias por corrupción municipal (Rehren 1998).

Municipal, lo que termina por inhibir la función de fiscalización constitucionalmente otorgada a los Concejales.

Finalmente, la configuración actual del sistema de partidos también tiene implicancias respecto a las características que ha ido adquiriendo el Poder Ejecutivo. Además de la creciente personalización de las campañas presidenciales, pueden verificarse dos tendencias relevantes. Por un lado, los equipos programáticos y técnicos de las candidaturas presidenciales (y de los presidentes electos), no poseen un claro anclaje en las estructuras partidarias que sostienen a la candidatura. Por el contrario, los candidatos presidenciales han optado, en las últimas campañas, por construir equipos programáticos propios y relativamente autónomos de los partidos. Mientras tanto, los Presidentes electos han optado progresivamente por la conformación de gabinetes de “independientes”. La influencia de figuras de Expansiva en el primer gabinete de la Presidente Michelle Bachelet, así como la nominación de Ministros independientes y sin trayectoria política previa en el caso del gobierno del Presidente Sebastián Piñera, refleja esta tendencia. Nuevamente, esta tendencia coincide con la debilidad programática de los partidos, al tiempo que tiende, inter-temporalmente, a incrementarla. Por otro lado, los gabinetes presidenciales, más que los partidos políticos, han devenido en el “semillero” privilegiado para futuras candidaturas del oficialismo. Y en términos generales, la capacidad de empatía de los Ministros con el ciudadano promedio, medida de acuerdo a la popularidad en las encuestas, ha devenido progresivamente en el mecanismo de selección de candidatos presidenciales. Nuevamente, la acción de los partidos a este respecto se ha vuelto cada vez más marginal.

Escenarios Prospectivos: La naturaleza del dilema que hoy enfrenta Chile.

Si bien tendemos a pensar a Chile como un caso excepcional a nivel regional, en función de la institucionalización de su sistema de partidos, cabe señalar que históricamente se trata de un país que ha vivido instancias de movilización populista significativas (considérese por ejemplo los períodos presidenciales de Arturo Alessandri Palma y Carlos Ibáñez del Campo). Por su parte, también cabe señalar que se trata de un caso en que el desplazamiento de partidos establecidos por nuevos referentes es relativamente común. Considérese en este sentido que los dos partidos con mayor representación parlamentaria en los últimos años (el PDCristiano y la UDI) constituyen partidos relativamente nuevos, los que presentaron en sus primeros años de vida, patrones de crecimiento electoral explosivos (especialmente el PDC). Tal vez, la fortaleza histórica del sistema radique en su capacidad de acomodar cambio y continuidad de manera virtuosa. El problema que hoy enfrenta el sistema de partidos es justamente su aparente incapacidad de producir una “apertura”, sin correr riesgo de des-institucionalizarse.

En este sentido, de mantenerse la configuración actual del sistema, dos escenarios resultan posibles. Primero, es posible pensar en un escenario de desborde institucional. La probabilidad de este escenario aumentaría en contextos de crisis económica, lo que permitiría a los movimientos sociales anti-sistema ampliar su

convocatoria y desarrollar acciones directas que terminen jaqueando la institucionalidad formal.

Segundo, resulta mucho más probable un escenario de continuidad, en el que la democracia chilena se consolide como una de muy baja intensidad. En este escenario, es dable esperar que se asista a niveles de apatía y desconexión entre el sistema político y la ciudadanía, sin que necesariamente se asista a una crisis institucional abierta. No obstante, más allá de umbrales “razonables” de apatía y desconexión, los que pueden ya haberse cruzado, no se trata de un equilibrio estable, en tanto genera una estructura de oportunidad cada vez más favorable a la irrupción de outsiders y figuras anti-sistema. En este contexto, la calidad de la democracia y la gobernabilidad del país también se encuentra seriamente amenazadas.

Un desenlace posible bajo este escenario, a todas luces compatible con el sistema de gobierno y el marco constitucional chileno es el siguiente: la elección de una figura presidencial independiente, y simultáneamente, de un congreso partidario. Lo primero es posible en tanto la elección presidencial se decide en base a un sistema electoral de primera mayoría con doble vuelta. Lo segundo también es posible, en virtud del anclaje que el sistema electoral binominal asegura a los partidos actuales y a sus incumbentes. De producirse este escenario, podría asistirse a una crisis de gobernabilidad en virtud del enfrentamiento de un presidente que es institucionalmente muy fuerte, pero que no posee conexión ni vínculos con el Poder Legislativo.

De forma aparentemente paradójica, un escenario de reforma institucional masiva también incrementa el riesgo de des-institucionalización y colapso del sistema de partidos políticos actual. Si los escenarios delineados arriba para una hipótesis de continuidad tienen similitudes con los casos de Venezuela (en los 1990s) y Ecuador (a finales de los 1990s y principios de los 2000s), el escenario de colapso del sistema de partidos post-reforma institucional presenta semejanzas con lo ocurrido en Colombia, Perú y Bolivia a partir de las reformas constitucionales aprobadas en cada uno de esos países en 1991, 1993 y 1994. En este sentido, cabe reseñar las lecciones que deja el proceso de reformas institucionales observado en la región andina durante los años 1990s:

“el proceso de regionalización política iniciado en Perú en 1988, la política de descentralización y el cambio del sistema electoral en Venezuela hecho efectivo en las elecciones de 1989; el proceso de descentralización iniciado en la primera mitad de los años ochenta e impulsado con la Constitución de 1991 en Colombia, Constitución que contuvo normas que buscaban abrir el sistema político y atenuar el peso de los partidos tradicionales; la ley de participación popular, y diversas reformas constitucionales y del sistema electoral de mediados de la década de los años noventa en Bolivia, que buscaron también ampliar un sistema percibido como cerrado; finalmente, diversas reformas que llevaron al progresivo reconocimiento de derechos para la población indígena y espacios para la participación de sus organizaciones en Ecuador, que culminan en la Constitución de 1998, así como diversas reformas electorales (1994, 1997, y la nueva Constitución de 1998), que buscaban también darle mayores opciones a los electores más allá de los partidos tradicionales” (pp. 32) [...] El reformismo institucional ciertamente no resolvió los problemas que ofreció remediar, y tuvo muchas consecuencias no intencionales negativas; pero éstas también abrieron de manera efectiva el sistema político, y fortalecieron nuevos actores sociales y políticos previamente relegados” (Tanaka 2005, pp.54).

En definitiva, la experiencia de la región andina refleja en buena medida, las tensiones que hoy enfrenta el sistema de partidos y la democracia chilena. El dilema consiste en procesar cambios a nivel del sistema que aumenten progresivamente la calidad de la política partidaria y la representación (y así la legitimidad y el arraigo social de los actores políticos), sin des-institucionalizar rápidamente el sistema; pero, al mismo tiempo, permitiendo la incorporación de nuevos actores con vocación de representación de sectores sociales que se sienten alejados del sistema político y frustrados con las promesas incumplidas de la democracia chilena. La propuesta de reforma que se presenta a continuación tiene como objetivo intentar manejar esta tensión entre cambio y continuidad, asegurando, al mismo tiempo, la incorporación de innovaciones institucionales que permitan aumentar la calidad de la representación política en el país a corto plazo. La próxima sección identifica los objetivos buscados a través de la propuesta de reforma. Mientras tanto, la sección subsiguiente articula los distintos componentes institucionales que se propone incorporar a una nueva ley de partidos políticos. Al cerrar el trabajo se ofrece un breve comentario respecto a otras reformas posibles, y sus impactos esperados.

Objetivos Buscados: El Modelo de Gobierno de Partido Responsable y el caso de Chile.

La presencia de vínculos programáticos entre el electorado y los partidos políticos supone, en el marco de una democracia electoral, la provisión de canales efectivos para la representación política. El “modelo de gobierno de partido responsable” (MGPR) provee una aproximación teórica capaz de identificar las principales características del tipo de vínculo programático (Adams 2000; Kitschelt et al 2010).

En la primera parte de esta sección, proveemos una síntesis de dicho modelo y de su funcionamiento en el marco de un régimen democrático.¹³ En base a esta descripción, se identifican luego una serie de objetivos a lograr mediante la propuesta de reforma a la ley de partidos.

El Modelo de Gobierno de Partido Responsable.

De acuerdo al MGPR, los votantes tienen preferencias cristalizadas respecto a políticas públicas (por ej., los votantes prefieren más o menos niveles de intervención estatal en la esfera económica). Al mismo tiempo, los partidos políticos compiten electoralmente ofreciendo distintas plataformas programáticas, también relativas a su visión respecto al tipo de política pública que resulta adecuada para la sociedad. Los partidos no solo compiten electoralmente en función de dichas plataformas, sino que cuando gobiernan, implementan políticas públicas consistentes con su plataforma electoral. Y en aquellos casos en que no lo hacen, y deciden traicionar su promesa de campaña, corren riesgo de ser castigados en la próxima ronda electoral.

Si bien se trata de un modelo teórico, es posible derivar del MGPR una serie de implicancias útiles para nuestro análisis. Cuando la relación entre partidos y votantes

¹³Para una discusión más amplia del concepto véase International-IDEA (2011).

se aproxima a un escenario de MGPR, los votantes de distintos partidos poseen preferencias programáticas discernibles y alineadas con sus preferencias de política pública, mientras que los partidos compiten y gobiernan intentando transformar las preferencias de sus votantes en decisiones de política pública. En este tipo de escenario, los partidos políticos pueden convertirse en agentes privilegiados para la concreción de la ciudadanía política en el contexto de una democracia electoral. Y al cumplir esta función de representación, los partidos podrían legitimarse y perdurar en el sistema. No obstante, como se argumentó más arriba, también es posible lograr estabilidad y adhesión electoral mediante la estructuración de otros tipos de vínculo con la ciudadanía (carismáticos, personalistas, clientelares, basados en la identificación partidaria). Dichos vínculos, no obstante, no constituirían vehículos eficientes para el ejercicio de la ciudadanía política por vía electoral. Por el contrario redundan en efectos no deseables, varios de los cuales están presentes hoy en el caso de Chile.

De acuerdo al análisis recientemente realizado por IDEA-Internacional (2011), la presencia de sistemas de partido que se aproximan al ideal del MGPR se asocia a una serie de resultados normativamente deseables. Por un lado, el estudio de IDEA-Internacional (realizado en base a una amplia muestra de casos y con cobertura en todas las regiones del globo) señala que mayores niveles de MGPR se asocian a menores niveles de voto inválido, a mayores niveles de confianza en los partidos y en el congreso, y a la presencia de instituciones partidarias más arraigadas y estables en el largo plazo. Por su parte, el mismo estudio señala que los casos en que se observan mayores niveles de MGPR son también aquellos en que la calidad de las políticas públicas tiende a ser mejor, al menos en términos de los indicadores de efectividad, accountability, inclusividad, y capacidad regulatoria desarrollados por el Banco Mundial. También se reporta una correlación entre mayores niveles de MPGR y menores niveles de corrupción (IDEA-Internacional 2011).

Más allá de su asociación con resultados normativamente valorados, en equilibrio, el MPGR posee también ventajas desde el punto de vista de los líderes partidarios. En este sentido, en el mediano y largo plazo, los partidos que estructuran vínculos programáticos con los votantes poseen también incentivos claros respecto a su mecánica de funcionamiento interno. Los partidos programáticos se caracterizan por sus niveles internos de coherencia ideológica y dichos niveles son altos, cuando la organización partidaria instrumenta mecanismos de formación y selección de liderazgos, así como incentivos de carrera al interior del partido que retroalimentan dicha coherencia. Por su parte, una vez que el partido presenta grados razonables de coherencia programática interna, resulta más factible “alinearse” al partido en su actividad legislativa y de campaña electoral.

Al mismo tiempo, si el partido desarrolla un perfil programático y lo sostiene en el tiempo y a través de las distintas arenas en las que opera, el partido desarrolla una “marca propia” que opera como “certificado de garantía” ante los votantes. En este sentido, los candidatos del partido no deben legitimarse individualmente ante la ciudadanía, sino que poseen una plataforma común, estructurada en torno a las preferencias programáticas que el partido intenta cristalizar en políticas públicas, que

facilita su trabajo de campaña y relacionamiento con distintos sectores de la ciudadanía.

Por su parte, cuando el partido desarrolla una identidad y marca colectiva, el partido como institución se vuelve más central, restringiendo el peso y el poder de figuras individuales, con acceso a bienes o características individuales especialmente potentes al momento de movilizar votantes. En este sentido, los partidos programáticos desarrollan estructuras organizacionales más densas, más descentralizadas y relativamente más abiertas, que aquellos partidos cuya persistencia depende de liderazgos individuales o del flujo de recursos materiales. A este último respecto, los partidos programáticos se estructuran más en torno a bienes simbólicos (preferencias programáticas de sus líderes, militantes y adherentes; “marca” partidaria desarrollada a lo largo del tiempo) y menos en torno a bienes materiales. Esto redundará, en el mediano y largo plazo en una mayor capacidad de realizar campañas electorales exitosas pero menos costosas.

Al contraponer las características del modelo de MPGR y el funcionamiento de los partidos bajo dicho modelo, con la descripción ofrecida más arriba respecto a las características actuales del sistema de partidos chileno, resulta evidente una fuerte disociación entre ambos. La próxima sección identifica una serie de objetivos que deben alcanzarse en el caso de Chile, para intentar aproximarse a una lógica más cercana al modelo de MPGR.

Chile: objetivos para aproximarse a una más plena realización del ideal de MPGR.

Esta sección elabora la serie de objetivos que inspira la propuesta de reforma a la ley de partidos que se presenta más abajo. Dichos objetivos pueden clasificarse en torno a tres ámbitos: a) el funcionamiento interno de los partidos, b) el comportamiento de los partidos en la arena legislativa, y c) la vinculación de los partidos con la sociedad civil y la ciudadanía. Obviamente, estos tres ámbitos se encuentran fuertemente vinculados, articulando en conjunto, el siguiente objetivo general: *volver a constituir a los partidos como referentes programáticos en términos de su vida interna, su actividad proselitista, y su participación en el proceso de formulación de políticas públicas*. La propuesta que se presenta más abajo busca lograr este objetivo general condicionando el financiamiento público a los partidos a la consecución de una serie de actividades relativas a cada uno de los tres ámbitos identificados aquí.

Objetivos buscados respecto al funcionamiento interno de los partidos:

- Lograr un funcionamiento orgánico permanente y descentralizado de las instituciones partidarias, intentando que dicho funcionamiento no dependa de la capacidad de financiamiento privado de cada partido, ni de mecenazgos individuales.
- “Abrir” y transparentar el funcionamiento interno de los partidos, así como sus procesos de gobierno interno y de selección de candidaturas.

- Colocar la discusión programática como referente fundamental para la vida interna y las decisiones estratégicas del partido.

Objetivos buscados respecto al desempeño legislativo de los partidos:

- Generar incentivos que refuercen el trabajo de las bancadas partidarias como representación colectiva del partido en el Congreso, intentando incrementar la capacidad del partido de proponer proyectos de ley e intentando aumentar sus niveles de disciplina parlamentaria.
- Limitar o compensar el carácter primordialmente personal y territorial que hoy posee la representación parlamentaria.

Objetivos buscados respecto a la relación entre partidos y ciudadanía:

- Aumentar los niveles de vinculación programática entre votantes y partidos, intentando por esta vía aumentar la legitimidad social del sistema de partidos.
- Facilitar la incorporación de minorías a la política (minorías étnicas, mujeres, jóvenes, liderazgos regionales y locales).
- Abrir el sistema, reduciendo los costos de entrada al sistema para partidos nuevos, sin necesariamente “condenar” a los partidos establecidos.
- Nivelar la cancha entre partidos que hoy acceden muy diferencialmente a recursos donados por el mundo privado vía prohibición de donaciones de personas jurídicas.
- Limitar y canalizar el gasto electoral a actividades centradas en la difusión de los compromisos programáticos de cada partido y de sus candidatos.

La próxima sección presenta una serie de propuestas que podrían inspirar la redacción de una nueva ley de partidos políticos, buscando la consecución integral de estos diez objetivos.

Propuestas para una nueva Ley de Partidos Políticos

En esta sección se propone impulsar la redacción de una nueva ley de partidos políticos, vinculando un esquema de financiamiento público a la actividad partidaria, a la reforma interna de los partidos. En este sentido, se entiende a los partidos políticos como un bien público fundamental de una democracia de calidad, subsidiando su funcionamiento y organización. No obstante, el subsidio es condicionado, y se otorga proporcionalmente a aquellos partidos cuyo funcionamiento y organización interna garanticen mínimamente la obtención de mayores niveles de representación programática, apertura hacia la sociedad (y especialmente hacia grupos minoritarios) y democracia y pluralismo interno. Se propone en este sentido un componente de

financiamiento permanente a los partidos, complementando y mejorando además, el actual subsidio electoral.

También resulta preciso reducir los costos de entrada al sistema de partidos políticos nuevos, intentando inhibir por su parte, la irrupción de candidaturas independientes y personalistas. Se argumentará que este balance puede lograrse mediante la limitación del financiamiento público a partidos políticos legalmente constituidos y a las campañas electorales desarrolladas por candidatos con afiliación partidaria. Al mismo tiempo, se propone establecer un “seed fund” para formación de nuevos partidos y una serie de medidas transitorias, que contribuyan a “nivelar la cancha” durante las primeras etapas de implementación del nuevo sistema.

Junto a esta propuesta, también se identifican y proponen una serie de elementos adicionales, los que resultan capitales para potenciar la consecución de los objetivos planteados arriba.

La experiencia comparada y el caso de Chile.

Antes de plantear los detalles del sistema que se propone, conviene brevemente revisar la experiencia comparada respecto al financiamiento de la política. Como se observa en la Tabla 2, los países latinoamericanos otorgan en general subsidios a la actividad política. No obstante, en la mayoría de los casos se trata de subsidios a la actividad electoral. También es posible observar que predominan los sistemas de financiamiento no condicionados, junto con aquellos en que el contralor estatal respecto al uso y rendición de los recursos es débil. El sistema chileno actual posee una configuración similar, otorgando sólo subsidios electorales y contando, como se argumentó más arriba, con débiles mecanismos de supervisión y coerción. En este contexto, los casos de México y de Colombia son los únicos en la región que presentan una legislación claramente más avanzada, otorgando subsidios al funcionamiento organizacional de los partidos y condicionando la entrega de dichos subsidios al logro de metas y criterios específicos. Esto es particularmente claro en el caso de la Ley 1475, aprobada en Colombia durante el 2011 (se incluye el articulado relevante en el Anexo Documental II), en la que también se establecen una serie de sanciones respecto al incumplimiento de las disposiciones correspondientes al financiamiento de la política y la rendición de gastos electorales y corporativos.

La experiencia comparada también indica la debilidad de los think tanks y fundaciones partidarias en América Latina (Garcé 2009). En este sentido, son pocos los casos en que encontramos sistemas de partidos institucionalizados, ligados además, a la presencia de fundaciones partidarias. Si bien internacionalmente se reconoce al caso de Chile como una excepción positiva en términos regionales (Garcé 2009), cabe señalar que la atribución de dicha excepcionalidad radica en dos malos entendidos. Por un lado, el “premio a la estabilidad” reseñado al comienzo de este trabajo. Por otro, la comparativamente muy desarrollada capacidad técnica y de formulación de políticas públicas que poseen los partidos políticos chilenos. No obstante, este no es el resultado de un trabajo programático y de formación de cuadros al interior de los partidos, sino más bien, de los vasos comunicantes y la convergencia que existe en

Chile entre las élites técnicas y políticas. Finalmente, podría argumentarse que a excepción de Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán, ambos vinculados a la UDI, los think tanks y fundaciones partidarias han cedido espacio a centros de pensamiento o bien relativamente transversales (por ejemplo, Expansiva o el propio Centro de Estudios Públicos) o asociados a liderazgos políticos particulares (Fundación Progres, Chile 21, Fundación Futuro, etc.).¹⁴

Volviendo al plano comparativo, y siguiendo a Baier y Bakvis (2001) es posible clasificar a los think tanks en términos del grado de autonomía que estos poseen respecto a los partidos políticos. En este sentido, el caso de Canadá destaca por la amplia autonomía que los think tanks poseen respecto a los partidos políticos. Mientras tanto, los casos de Alemania y España destacan por la creación de fundaciones fuertemente asociadas, en términos formales, con los partidos políticos. Este es el modelo que creemos necesario impulsar en el caso de Chile, con el objetivo de fortalecer a los partidos políticos como organizaciones colectivas de carácter programático.

Tal como señala Garce (2009), las fundaciones alemanas son especialmente potentes en términos de su actividad programática, de formación y provisión de cuadros de gobierno, y de cooperación internacional. También destacan por su temprano desarrollo (la Friedrich Ebert Stiftung, asociada al Partido Social Demócrata data de 1925, mientras que la Konrad Adenauer Stiftung asociada a la Democracia Cristiana y la Hanss-Seidel-Stiftung asociada a la Unión Social Cristiana fueron creadas respectivamente en 1964 y 1967).

Las fundaciones españolas FAES (<http://www.fundacionfaes.org/en/home>) e IDEAS (<http://www.fundacionideas.es/>), asociadas al Partido Popular y al PSOE respectivamente, constituyen también ejemplos paradigmáticos, aunque de más reciente creación. Si bien poseen perfiles y especializaciones diferentes, ambas fundaciones españolas han desarrollado líneas de trabajo sumamente relevantes para el funcionamiento de los partidos a los que apoyan.

Tabla 2. Legislación comparada sobre financiamiento a la política en América Latina.

| País | Esquema de financiamiento |
|-----------|--|
| Argentina | El pago de subsidios se condiciona a la presentación de cuentas de campaña o de actividades que den cuenta del funcionamiento permanente del partido según sea la actividad subvencionada. |

¹⁴Sobre las características específicas de los think tanks chilenos actuales véase Cociña y Toro (2009).

| País | Esquema de financiamiento |
|-------------|--|
| Bolivia | No existe subsidio a la actividad partidaria. Hasta 2005 existían subsidios, hasta tanto existieron subsidios con dinero destinado a los partidos para la elaboración y difusión de sus programas partidarios. Por lo general no existía un control estricto respecto a la asignación real de los recursos, y la entrega futura de partidos no estaba condicionada al uso y rendición adecuados de las partidas previas. |
| Brasil | Existe un subsidio público a los partidos. Los recursos deben ser aplicados a encuestas y formación (20% como mínimo) y también pueden ser destinados a costos de mantenimiento del partido (20% como máximo), propaganda política y campañas electorales. Las violaciones a la ley pueden implicar multas o eventualmente la retención de los subsidios futuros. |
| Chile | Subsidio a las campañas electorales, otorgado retrospectivamente en razón de los votos obtenidos. Condicionado a la rendición pública de los gastos de campaña realizados. |
| Colombia | Colombia es el único país de la región que incluye, como criterio para repartir subsidios electorales, la incorporación de cuotas para minorías electas (mujeres, jóvenes, e indígenas). Un 15% del fondo (5% por tipo de minoría) se reparte entre los partidos que tengan minorías entre sus candidatos electos, en proporción con la cantidad de representantes de cada minoría elegidas en total. La nueva ley de partidos políticos también incluye financiamiento público que debe ser destinado explícitamente a la creación y funcionamiento de think tanks partidarios. Sistemas similares se aplican en: Bosnia, Croacia, Etiopía, Francia, Haití, Italia, Kenya, Corea del Sur, Mali, Niger, Papua Nueva Guinea, Portugal, Rumania y Servia. |
| Costa Rica | Subsidio a las campañas electorales, aunque habilita su uso para financiamiento permanente de los partidos. Para recibir el subsidio hay que presentar los gastos ante el tribunal electoral. |
| Ecuador | Subsidio a las campañas electorales y al funcionamiento permanente de los partidos. Ambos tipos de subsidio no se encuentran condicionados. |
| El Salvador | Subsidio a las campañas electorales. |

| País | Esquema de financiamiento |
|-----------|---|
| Guatemala | Subsidio al funcionamiento permanente de los partidos, sin condicionamientos ni contralor. |
| Honduras | Subsidio a las campañas electorales. |
| Nicaragua | Subsidio a las campañas electorales. |
| México | Financiamiento específico para realización de actividades de formación, elaboración de programas y difusión de los mismos, a cargo del Instituto Federal Electoral, quien lo administra y supervisa. |
| Paraguay | Subsidio a las campañas electorales y al funcionamiento permanente de los partidos. Ambos tipos de subsidio no se encuentran condicionados. |
| Uruguay | Subsidio a las campañas electorales y al funcionamiento permanente de los partidos. Ambos tipos de subsidio no se encuentran condicionados, a excepción de la introducción de topes al gasto electoral y la necesidad de registrar contablemente los gastos de campaña. |
| Venezuela | No existe subsidio a la actividad partidaria. |

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.idea.int/parties/finance/>

El caso de FAES destaca, muy particularmente, por su impacto en la formulación de proyectos de ley que luego terminan siendo impulsados por la bancada del PP. También en términos de asesoría parlamentaria, FAES marca la línea del partido en términos reactivos, otorgando a sus legisladores una opinión técnica, en línea con los compromisos programáticos del PP, acerca de los proyectos de ley bajo consideración en el parlamento.

En el caso de la Fundación IDEAS, el trabajo de asesoría programática se orienta a la identificación y discusión técnica de problemáticas que resultan de particular interés para el PSOE. En este sentido, el trabajo de la fundación es más independiente de la contingencia parlamentaria, pero también ofrece pautas de acción y apoya el accionar de los legisladores en cuanto a la discusión de proyectos de ley particulares.

Ambas fundaciones españolas desarrollan también un fuerte trabajo de formación y preparación de cuadros partidarios, en el que socializan y preparan a las nuevas generaciones para la acción política. Los líderes actuales de cada partido apoyan y participan de este proceso. Al mismo tiempo, para obtener el aval del partido, cada candidato debe haber pasado por la escuela de formación de cuadros. Además de socializar a los nuevos integrantes en la doctrina e historia del partido, y de promover un debate colectivo entre los miembros del partido sobre los compromisos programáticos y la situación estratégica del partido, éstas escuelas de cuadros

preparan a los candidatos en otros ámbitos (por ejemplo: régimen constitucional y legal, herramientas para la gestión local, práctica parlamentaria, técnicas de marketing político y campaña electoral, etc.).

Propuesta: Elementos a integrar en una nueva ley de partidos políticos.

Esta sección elabora una serie de elementos que podrían ser incorporados a una nueva ley de partidos políticos. Dichos elementos se estructuran en torno a tres mecanismos de financiamiento condicionado: a) basal, b) de campaña electoral, y c) para nuevos partidos. En cada caso, se identifican los criterios base de asignación, así como las condiciones que los partidos deben cumplir para obtener el financiamiento. Por otra parte, cuando resulta apropiado, se identifican las actividades y proporciones relativas que pueden ser financiadas mediante cada uno de los tres mecanismos. Luego de presentar los tres mecanismos, se identifican una serie de elementos adicionales que podrían catalizar el logro de los objetivos planteados, de combinarse con los elementos centrales de la propuesta.

Financiamiento basal para el funcionamiento permanente de los partidos.

El financiamiento basal constituye el elemento central de cara a lograr una transformación en el funcionamiento interno de los partidos políticos chilenos, intentando además, dotar de mayor centralidad a los partidos en la arena legislativa y en la relación con sus votantes.

Criterios mínimos de asignación:

Todos los partidos oficialmente inscriptos reciben este fondo, de modo proporcional a su performance electoral en las elecciones a Diputados, Senadores y Concejales en la elección previa al período de asignación. La asignación es por cuatro años, pero debe ser rendida, auditada, y condicionada en forma anual. Podría incorporarse una cláusula transitoria, con el fin de nivelar la cancha entre partidos, en que todos los partidos reciban un monto equivalente durante uno o dos períodos de financiamiento.

Condiciones para recibir la asignación:

Cada partido deberá publicitar (a través de su página web oficial) y actualizar anualmente:¹⁵

1. El número actualizado de sus afiliados.
2. Los estatutos partidarios.
3. Un organigrama detallado de la institucionalidad partidaria, incluyendo las competencias de todos los órganos oficiales del partido, así como los criterios de selección de sus miembros.
4. Monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como una cuenta actualizada de dichas cotizaciones.
5. Monto de las donaciones que reciban por parte de personas físicas, las que deben ser debidamente identificadas y listadas junto al monto de la donación.
6. Monto y rendición detallada del subsidio público permanente que reciban.
7. Balance anual.
8. Organizaciones de la sociedad civil o privadas y entidades con las que el partido tenga relaciones orgánicas.
9. Mecanismos de afiliación al partido públicos, transparentes y universales.
10. Al menos una sede en cada una de las regiones del país.
11. Un mínimo de 3 proyectos de ley presentados por la bancada partidaria al año.
12. El monto anual asignado al partido podrá reducirse en un 5% (acumulable), por cada irregularidad detectada en la rendición anual.
13. El monto quinquenal asignado al partido podrá reducirse en un 5% (acumulable), por cada irregularidad detectada en las rendiciones de gasto de campaña de sus candidatos.

Actividades y proporciones relativas:

1. Hasta un máximo de 10% de los montos asignados anualmente al partido pueden ser utilizados para gastos de funcionamiento.
2. Un mínimo del 20% de los montos asignados anualmente al partido deben ser utilizados para financiar el funcionamiento de la bancada parlamentaria, incluyendo los gastos en que debe incurrirse para la asesoría parlamentaria.
3. Un mínimo del 15% de los montos asignados anualmente al partido deben ser utilizados para financiar el funcionamiento de una oficina de asesoría para el gobierno municipal.
4. Un mínimo del 45% debe asignarse al funcionamiento de una Fundación del partido. Dicha Fundación será la encargada de realizar el trabajo programático del partido, así como la formación de cuadros. La Fundación deberá contar con al menos tres de las siguientes secciones, las que deberán contar con un staff permanente y realizar

¹⁵Los puntos 1-8 retoman, en gran parte, la propuesta de reforma realizada por el Consorcio CEP-CIEPLAN, redactada por Lucas Sierra y Francisco Javier Díaz.

al menos cinco actividades al año: Jóvenes, Género, Minorías étnicas, Asuntos regionales y locales.

5. Existirá un fondo adicional, del 10% del financiamiento anual, al que puede optarse para la realización de actividades conjuntas de las que participen al menos otras dos fundaciones partidarias.

Financiamiento de campañas electorales.

El financiamiento de campañas electorales busca corregir los problemas del esquema de financiamiento actual, en pos de una mayor transparencia, y de una mayor centralidad de los partidos (vs. los candidatos) como receptores de fondos públicos y privados. También se colocan incentivos con el propósito de aumentar la incorporación de minorías a la política nacional. El mecanismo propuesto coloca incentivos individuales (a nivel de cada partido) y sistémicos para aumentar la participación de minorías en política. Los criterios y categorías de asignación pueden variar, en la medida en que las cuotas dejen de ser necesarias o relevantes (o en la medida en que se requiera incluir otras categorías).

Criterios mínimos, modalidad de asignación, y condiciones para recibir la asignación:

1. El financiamiento debe otorgarse a los partidos, no a las candidaturas individualmente. También se excluyen de este financiamiento las candidaturas independientes.
2. El financiamiento se otorga luego de cada elección, en función del porcentaje de concejales, diputados y senadores electos por el partido, contra rendición ajustada a derecho de los gastos de cada campaña electoral.
3. Los siguientes rubros no se incluyen en los gastos de campaña a financiar:
 - a. Publicidad móvil en vía pública (palomas y posters)
 - b. Pintura
 - c. "Regalos" y "Donaciones", en sus múltiples variantes.
4. Toda publicidad y comunicación del candidato debe incluir el símbolo del partido que apoya la candidatura, el nombre del partido, y la página web del candidato.
5. La página web del candidato/a debe estar expresamente vinculada a la página web de su partido, y debe incluir, en el homepage, una síntesis (máximo 400 palabras) de la propuesta y compromisos programáticos del candidato/a para su comuna, distrito, o circunscripción.
6. Al finalizar la campaña, el partido debe auditar y enviar al SERVEL la declaración de gastos de sus candidatos/as, con el objetivo de solicitar el reembolso.

Bonos por inclusión de minorías:

1. Al finalizar cada proceso electoral, se propone distribuir un bono por inclusión de minorías entre todos los partidos con candidatos que resulten electos en dicho proceso. Los criterios de reparto del bono podrían ser los siguientes:
 - a. Considerando el total de recursos asignados para reembolso de gastos de campaña electoral como base 100, se calculará la proporción de candidatos que resulten electos por primera vez y que cumplan con alguna de las cuatro condiciones que se describen a continuación: mujeres, jóvenes (aquellos que tengan hasta un tope de cinco años más que la edad legal para postular al cargo en el que resulten electos), pertenecientes a minoría étnica, y locales (con domicilio registrado en la municipalidad, distrito, o circunscripción al menos 4 años antes de la fecha de la elección).
 - b. Cada partido accederá a un bono estrictamente proporcional al porcentaje de candidatos de minoría que posea electos, dentro del total de aquellos que cumplen con las condiciones descritas en a. Por ejemplo, si de un total de 120 diputados, 40 cumplen con los criterios de minoría, y 10 de ellos fueron elegidos por el partido X, dicho partido obtendrá un bono del 7.5% del total (considerando todos los partidos) de recursos asignados para reembolso de gastos de campaña. Por el contrario, si el partido eligió solo 1 de los 40 diputados que cumplen con los criterios de minoría, obtendría un 0.75% del total de recursos asignados para reembolso de gastos de campaña.
 - c. Los recursos generados mediante el bono se adicionarán al monto de financiamiento basal que recibe el partido, en términos anualizados y por la duración del período para el que fue elegido cada uno de los cargos de minoría.

Financiamiento para la inscripción y puesta en marcha de nuevos partidos.

El proceso de inscripción de nuevos partidos resulta costoso, particularmente en virtud de la necesidad de redactar los estatutos del partido, y en especial, de presentar 10.000 adhesiones, certificadas ante notario. El mecanismo de financiamiento para la inscripción de los nuevos partidos busca reducir los costos de entrada a nuevas fuerzas, proporcionando financiamiento para cubrir estos gastos.

Criterios mínimos, modalidad de asignación, y condiciones para recibir la asignación:

1. Una vez que el partido se encuentre oficialmente inscrito, podrá presentar una rendición detallada de los gastos en que incurrió para procesar la inscripción. Dichos gastos serán reembolsados, junto con el pago de la primera cuota anual de financiamiento basal.
2. Previo a su participación electoral, los nuevos partidos accederán a un monto de financiamiento basal equivalente al que reciba el partido electoralmente más pequeño, entre aquellos que participaron en la elección previa.

Elementos Complementarios.

Esta sección identifica una serie de elementos complementarios, que podrían ser propuestos en conjunto con la nueva propuesta de financiamiento público a los partidos políticos. Se trata de elementos institucionales que introducirían incentivos adicionales para el logro de los objetivos buscados. Estos elementos complementarios dicen relación al sistema de financiamiento privado a la política, al monitoreo y auditoría del financiamiento de la política, al rol del Congreso en el proceso de formulación de políticas públicas, y a los requisitos para la inscripción de nuevos partidos.

Disposiciones adicionales sobre el financiamiento de campañas:

1. Debiera establecerse un nuevo sistema de financiamiento privado a las campañas y los partidos, centrado en dos criterios esenciales: toda donación debe ser pública, y toda donación, cuyo tope debe ser fijado oportunamente, solo podrá ser realizada por personas físicas. El primer criterio contribuye a transparentar la relación entre cada partido a intereses privados, de forma que el sistema actual de donaciones reservadas no permite. El segundo criterio es consistente con la posición normativa respecto a las características de la democracia, como un sistema en el que el voto de todo ciudadano tiene idealmente igual peso y valor.
2. Debiera reducirse los topes máximos de gasto electoral por campaña electoral, con el objetivo de contribuir a reducir la influencia del dinero en la política. También podría des-estimularse la publicidad en “terreno”.
3. Debiera regularse el gasto “distrital” en períodos no electorales, estableciendo mecanismos para su monitoreo permanente.

Disposiciones adicionales sobre la regulación del financiamiento a la política:

4. Debiera establecerse un nuevo sistema de sanciones a la infracción de la ley de financiamiento de la política. Dichas sanciones, en el caso del financiamiento de campañas electorales, tendrían que incluir, como sanción máxima, la pérdida del cargo logrado mediante la elección en cuestión y la inhabilidad temporaria para ocupar cargos públicos.
5. Si bien el SERVEL fue modificado en 2011 (Ley xxxx) y si bien las modificaciones introducidas contribuyen a modernizar el servicio y su funcionamiento interno, es necesario dotar al SERVEL actual de mayor presupuesto y capacidad técnica para realizar un monitoreo y contralor efectivo de los mecanismos de financiamiento de la política. Eventualmente, podría también argumentarse que la Contraloría General de la República debiera asumir la auditoría de dicho financiamiento, especialmente en lo referente al financiamiento público.

Disposiciones adicionales sobre el trabajo parlamentario:

6. Podría establecerse un mecanismo a través del cuál las bancadas partidarias en el Congreso puedan asignar “urgencia” a los proyectos de ley. Este es un mecanismo que busca tres objetivos: a) balancear, aunque marginalmente, el extremo presidencialismo hoy vigente en la Constitución chilena; b) otorgar incentivos para que los partidos actúen colectivamente, en la arena parlamentaria, en función de sus prioridades y compromisos programáticos; c) buscar, mediante a y b, una revalorización social del trabajo parlamentario en los ámbitos político y social, mediante la introducción de un mecanismo institucional que permite a los partidos asumir un rol más proactivo respecto a la formulación de políticas públicas.

Disposiciones adicionales sobre la creación de nuevos partidos:

7. Podría modificarse el actual sistema de inscripción de nuevos partidos, el que resulta sumamente oneroso y complejo. Si bien deben establecerse una serie de criterios mínimos que garanticen la seriedad del proyecto partidario, podría en este sentido pensarse en una reducción de los costos de entrada de nuevas fuerzas políticas al sistema.

Corolario.

Dada su configuración actual, sin mediar reformas institucionales que alteren sus lógicas de funcionamiento, el sistema de partidos chileno seguirá “congelado”, incrementando exponencialmente las chances de dos escenarios alternativos, pero no incompatibles como secuencia: una “muerte lenta” que termine consolidando una democracia de muy baja intensidad, o la irrupción de fuerzas o candidaturas anti-partido. En tanto son los insiders quienes tienen la capacidad institucional de reformar el sistema, es muy probable que el mismo permanezca congelado.

Alternativamente, de ceder ante la presión social, es posible que se procese una secuencia de reformas parciales y desarticuladas. En este caso, el sistema de partidos chileno probablemente resulte víctima de “efectos no buscados”. También es posible transitar por un período de creciente des-institucionalización. Las reformas al sistema de inscripción y registro electoral, y la instauración de un sistema de primarias actualmente en trámite ejemplifican esta lógica.

El sistema de inscripción automática y voto voluntario muy probablemente no genere incrementos significativos en la masa de votantes (y la legitimidad del sistema). Sin embargo, muy probablemente terminará estratificando socioeconómicamente el voto e introduciendo incentivos para el “acarreo” electoral. El sistema de elecciones primarias, predicado en base a un diagnóstico erróneo respecto al poder actual de las cúpulas partidarias, terminará fortaleciendo liderazgos independientes y anti-partido. A nivel local, muy probablemente favorecerá a los caudillos electorales que poseen aparatos territoriales bien estructurados, contribuyendo así a “ahogar” aún más “el tiraje de la chimenea” que se pretendía incrementar.

En este contexto, resulta recomendable acometer un programa de reformas coordinado, intentando pautar características deseables para un sistema de partidos renovado. Dicho programa debe proveer un piso de garantías a los actores actuales, pero al mismo tiempo, debe instituir, progresivamente, incentivos para una transformación de los partidos políticos actuales y el surgimiento de nuevas fuerzas que contribuyan a mejorar progresivamente la calidad de la representación política en el país.

La propuesta de reforma al sistema de financiamiento de los partidos políticos elaborada en este documento pretende aportar, como primer paso, a esta lógica. Tres reformas adicionales, secuenciadas progresivamente, debieran también acometerse en el mediano plazo.

En primer lugar, debería avanzarse hacia un proceso de descentralización (por ejemplo, la elección popular de los GORE y CORE) que permita una mayor representatividad a nivel regional, aumentando además la legitimidad y los incentivos que los partidos poseen de articularse y funcionar a ese nivel, debiendo coordinar además con alcaldes que actualmente funcionan con lógicas personalistas.

En segundo lugar, debería instrumentarse una reforma del sistema electoral binominal, aumentando la proporcionalidad del sistema. Si bien el sistema electoral binominal asegura la estabilidad del sistema a nivel del Congreso, no inhibe su posible desborde social (e.g. outsider presidencial con congreso elegido vía binominal). En este sentido, tanto un sistema mixto (Altman 2006), como un sistema de representación proporcional articulado sobre la base de distritos territorialmente más amplios y diversos como el propuesto originalmente por la “Comisión Boeninger” (De la Fuente 2012) constituyen opciones válidas. Ir hacia un sistema mayoritario (*winner take all*), por su parte, contribuiría a incrementar aún más la extrema territorialización y personalización del sistema de representación que ya se observa en el país.

Finalmente, debería progresivamente avanzarse hacia un sistema menos presidencialista, o llanamente parlamentarista. En principio, la eliminación de los quorums supra-mayoritarios para la reforma de las Leyes Constitucionales resulta fundamental para alinear los outputs de política pública con la conformación política del Congreso. Esto es necesario en tanto, desde la perspectiva de fortalecer la representación política y *accountability*, así como la legitimidad del congreso y del sistema político en general.

REFERENCIAS

Adams, James (2000). *Party Competition and Responsible Party Government A Theory of Spatial Competition Based Upon Insights from Behavioral Voting Research*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Altman, David. (2006). *Sistema Mixto Proporcional: 60*1+1*60. Más libertad, más proporcional, más representatividad, más legitimidad*. Mimeo, Instituto de Ciencia Política, PUC.

Baier, Gerald y Herman Bakvis (2001). *Think Tanks and Political Parties in Canadian Politics: Competitors or Collaborators*. Isuma: The Canadian Journal of Policy Research (Spring 2001).

Carey, John y Peter Siavelis. 2003. "El «seguro» para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación". En *Estudios Públicos*. 90, 5-27.

Cociña, Matías y Sergio Toro (2009). *Los think tanks y su rol en la política chilena*. En: IDEA-International. *Díme a quien escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. (Co-editors: Enrique Mendizabal y Kristen Sample). ODI: UK.

Coppedge, Michael. 2001. "Political Darwinism in Latin America's Lost Decade". En Larry Diamond y Richard Gunther eds. *Political Parties and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 173-205.

Consortio de Centros de Estudios (CEP, CIEPLAN, Proyectamérica y Libertad y Desarrollo). "Auditoría de la Democracia. Estudio Nacional de Opinión Pública". Santiago, Septiembre-Octubre, 2010

De la Fuente, Gloria (comp.) (2012). *Propuesta del Grupo de Trabajo de Reforma al Sistema Electoral (Comisión Boeninger), con Algunos Anexos*. Colección IDEAS, número 129, Fundación Chile 21.

Díaz Diego, Pilar Gianini, Juan Pablo Luna y Rodrigo Nuñez. (2006). "El Secreto de Mi Éxito. Seis Caminos Para Llegar y Quedarse en Valparaíso". *Revista de Ciencia Política*. 26 (1), 169-190.

Dix, Robert 1989. "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America." *Comparative Politics*. 22(1), 23-37.

Garcé, Alfonso (2009). *Estudio Marco*. En: IDEA-International. *Díme a quien escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. (Co-editors: Enrique Mendizabal y Kristen Sample). ODI: UK.

Giannini, Pilar, Héctor Bahamonde, Juan Pablo Luna, López, Ordoñez, Gonzalo Recart. En Prensa. "El secreto de mi éxito (Segunda Parte)". Revista de Ciencia Política.

IDEA-International (2004). Partidos Políticos en la Región Andina: Entre La Crisis y El Cambio. Lima: International IDEA.

IDEA-International (2011). Desk Review on Programmatic Parties. Stockholm, Mimeo. (Authors: Juan Pablo Luna, Fernando Rosenblatt, and Sergio Toro).

IDEA-International (2009). Díme a quien escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina. (Co-editors: Enrique Mendizabal y Kristen Sample). ODI: UK.

Jones, Mark. 2005. "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". Paper presentado en el Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes. Febrero 28–Marzo 2. Washington, DC.

Kitschelt, Herbert (2008). Citizen-Politician Linkage Strategies in Democracies and Investments in Party Organization. An Expert Survey. Mimeo, Duke University.

Kitschelt, Herbert, Kirk Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, and Elizabeth Zechmeister (2010). Latin American Party Systems. Cambridge: Cambridge University Press.

Lapop. 2010. Cultura política de la democracia en Chile, 2010 Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles, editado por Luna, Juan Pablo y Elizabeth Zechmeister, Santiago de Chile: ICP-PUC.

Londregan, John. 2000. Legislative Institutions and Ideology in Chile. New York: Cambridge University Press.

Luna, Juan Pablo y David Altman. 2011. "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". Latin American Politics and Society. 53 (2), 1-28.

Luna, Juan Pablo. 2008. "Partidos Políticos y Sociedad en Chile. Trayectoria Histórica y Mutaciones Recientes". En Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker. Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamerica y CIEPLAN, 75-124.

Luna, Juan Pablo. 2006. "Programmatic and Non-Programmatic Party-Voter Linkages in Two Institutionalized Party Systems: Chile and Uruguay in Comparative Perspective" PhD Dissertation, Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.

Luna Juan Pablo y Rodrigo Mardones (2010). Chile: Are the Parties Over? Journal of Democracy, Volume 21, Number 3, July 2010, pp. 107-121.

- Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt (2011). ¿Notas para una Autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. CEP-CIEPLAN, Documento de Trabajo.
- Luna, Juan Pablo (forthcoming). Divide and Rule. Inequality and Segmented Party-Voter Linkages in Latin America. Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully eds. 1995. Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.). 2006. The Crisis of Political Representation in the Andes. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2006. "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization." En Richard S. Katz y William Crotty eds. Handbook of Party Politics. London: Sage, 204-27.
- Mardones, Rodrigo. 2006. "Descentralización y transición en Chile". Revista de Ciencia Política. 26 (1), 3-24.
- Navia, Patricio. 2004. "The 2-seat Proportional Representation Arrangement as an Insurance Mechanism against Defeats: What Can Risk-Averse Office Holders Do?". Paper preparado para Midwest Political Science Association National Conference. Chicago, Illinois. Abril 15-18.
- Navia, Patricio. 2008. "Legislative Candidate Selection in Chile". En Peter Siavelis y Scott Morgenstern eds. Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America. University Park: Penn State University Press, 92-118.
- Nohlen, Dieter. 2006. "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada". Revista Ciencia Política. 26 (1), 191-202.
- Rabkin, Rhoda. 1996. "Redemocratization, electoral engineering and party strategies in Chile. 1989-1995". Comparative Political Studies. 29, 335-356.
- Ragin, Charles (2008). Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond. Chicago: Chicago University Press.
- Rahat, Gideon y Mario Sznadjer. 1998. "Electoral engineering in Chile: The electoral system and limited democracy". Electoral Studies. 17 (4), 429-442.
- Rehren, Alfredo and Eugenio Guzmán. (1998). The Effects of Charges of Corruption on Chilean Municipal Elections: 1992-1996", presented at APSA's Annual Conference, Boston.

Rehren, Alfredo (1998). *Corrupción y política local en Chile*. Libertad y Desarrollo, Santiago, pp.117-129.

Rojas, Priscilla y Patricio Navia. 2005. "Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988–2002". En *Revista de Ciencia Política*. 25 (2), 95-116.

Siavelis, Peter. 2000. "Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral". En *Revista de Ciencia Política*. 20 (2), 82-101.

Siavelis, Peter. 2002. "The hidden logic of candidate selection for Chilean parliamentary elections." *Comparative Politics*. 34 (4), 419- 438.

Siavelis, Peter. 2004. "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la Concertación?". En *Revista de Ciencia Política*. 24 (1): 58-80.

Tanaka, Martín. 2005. "Los Sistemas De Partidos En Los Países Andinos: Autoritarismos Competitivos y Reformismo Institucional." En *IDEA Democracia En La Región Andina, Los Telones De Fondo*. Lima: International IDEA.

Toro, Sergio. 2007. "Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los bloques políticos en Chile." *Revista de Ciencia Política XXVII* (1): 23-41.

Zucco, César Jr. 2007. Where's the Bias? A reassessment of the Chilean electoral system. *Electoral Studies*. 26, 303-314.

ANEXO DOCUMENTAL 1

**EXTRACTOS RELEVANTES DE ENTREVISTAS A LÍDERES PARTIDARIOS (2011),
REALIZADAS POR FERNANDO ROSENBLATT.¹⁶ UN COMPENDIO MÁS EXHAUSTIVO
PUEDE CONSULTARSE EN: Luna y Rosenblatt (2011).**

16

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

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

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

¹⁶Estas entrevistas se realizaron en el marco de un proyecto encargado por el Consorcio CEP-CIEPLAN, liderado por Lucas Sierra y Francisco Díaz. Agradezco a ambos la posibilidad de reproducir este extracto aquí.

constitucional que señala que los parlamentarios no pueden presentar proyectos de ley que afecten el presupuesto de la nación, a menos que cuenten con el patrocinio del Ejecutivo. Eso, que muchos ven como algo muy sano, y de hecho es muy sano en muchos aspectos, simultáneamente constituye una debilidad del trabajo parlamentario y en consecuencia del trabajo de los partidos políticos.

DC

4

Yo creo francamente que los partidos han ido en absoluta declinación en Chile. En los años 90 los partidos políticos tenían una fuerte influencia y sobre todo participación en el debate de ideas, en la discusión programática, se elaboraban documentos, había revistas, influían la posición de los partidos en la agenda. Así es como nosotros sacamos tres acuerdos básicos de la transición chilena, que fue lo que nosotros denominamos la “democracia de los acuerdos”...Entonces los partidos tenían en esa época un rol súper importante en términos programáticos, influían, era un debate de ideas, había conceptos. Se debatían ideas, conceptos, qué tipo de democracia queremos...Yo diría que eso entró en franca declinación. Los partidos empezaron a perder ese rol de conductores de la opinión pública en materias ideológicas. Creo que se distanciaron de la ciudadanía en términos de caer más bien en debates “intrascendentes” desde el punto de vista de la opinión pública...Tengo la impresión que los partidos políticos en Chile están extraordinariamente atrasados en su proceso de institucionalización. Son partidos poco institucionalizados, con muy poca participación ciudadana. Las autoridades no se eligen a través de procedimientos, a pesar que hay elecciones directas de las autoridades...los partidos políticos no aparecen hoy día representando opiniones programáticas que generen debates. Hay carencias de propuestas, más bien esto se ha llevado al ámbito parlamentario, más que a posiciones de partidos, yo dirigía gobierno versus oposición, pero los partidos están en franca, franca declinación. No se han modernizado, no veo en los partidos escuelas formadoras de jóvenes, creo que realmente los partidos políticos están en una crisis muy grave. Yo creo mucho en los partidos pero siento que los partidos no han logrado tener la relevancia, importancia para ser influyentes en el curso de las acciones políticas.

RN

15

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

potenciarlos, de todas maneras pero todavía tienen un grado de ser amateurs y no tan profesionales que yo creo que hay que dotarlos de mayor participación, que sean más abiertos.

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

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

Alianza

36

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

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

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

PPD

38

Lo que funciona peor son sus juegos tendenciales que no tienen nada que ver con definiciones de carácter político y el enorme poder que en el fondo tienen las tendencias, que determinan mucho del curso del PS. Hay una estructura, un estatuto del PS que está obsoleto; instituciones internas que están obsoletas, como el Tribunal Supremo. Está obsoleta la manera en cómo se es militante en el PS. Yo soy de la idea que volvamos, aunque sea un poco conservador, a un sistema donde los militantes tengan, como en las sociedades anónimas, acciones A, acciones B y acciones C. Vale decir, los de A pueden elegir las más altas autoridades y los de C pueden elegir las autoridades comunales. Eso existía en el PS con bastante éxito. Hoy una persona que

va pasando por la calle firma una ficha y es socialista. No es socialista porque crea realmente que es posible una sociedad de carácter socialista. ¿Qué es lo que mejor funciona? Funciona su sentido de pertenencia. Hay todavía en el PS un sentido de pertenencia. El sentido de pertenecer al partido de Allende es mucho más poderoso que pertenecer a otro partido: por la mística, por lo que significa pertenecer a la UP, por los héroes, por los mártires, porque intentó una revolución en Chile; el sentido de pertenencia es lo que funciona mejor. Eso hace que los enormes defectos que hoy día tiene disminuyan un poco. Pero, disminuyen un poco en medio de una crisis general del sistema...El sistema político...está socavando la democracia. Mientras eso se ha perseguido, no sólo teóricamente sino en la práctica, y el mundo conservador de derecha mantenga una estructura constitucional e institucional marcada por el autoritarismo, lo que están promoviendo es...la destrucción del sistema democrático. Eso hace que en Chile puede producirse un fenómeno similar a lo que ocurrió en Venezuela, en vez de tener un milico de izquierda podemos tener un milico de derecha, nacido con un enorme prestigio y legitimidad social.

PS

52

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

DC

56

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

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

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

RN

R: Deben ser 2 mil personas.

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

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

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

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

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

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

PPD

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

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

R: Los nominados

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

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

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

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

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

R: Casi ninguno. Pregúntale a [XXX] ¿cuántos diputados no llevó a la reelección? O a [YYY], o a [ZZZ], si hay alguno en estos años que no llevó a la reelección. O ¿cuántos no llevó a la reelección queriendo él ir a la reelección? Te vas a dar cuenta que son casos excepcionalísimos. Debe haber tres casos en toda la política chilena en 20 años.

PPD

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

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

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

R: No, nooooo.

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

R: Claro, se arma una situación de equilibrio.

PS

R: Respecto a eso te voy a decir que tengo la sensación y la impresión de que la línea de crecimiento político, desde una persona común y corriente a ser parlamentario destacado, lamentablemente hoy a diferencia de antes no pasa por el escalafón de ascenso interno de un partido. No pasa necesariamente por ahí, no estoy diciendo que no se pueda hacer por ahí. Pero, imagino yo que hace 15 años el ser presidente de la comuna, para después ser presidente del distrito del partido y después ser presidente de la región y después ser concejal y después ser alcalde y después ser elegido diputado y eventualmente senador era una línea que antiguamente era más relevante. Hoy día tengo la impresión que las cosas no van por ahí, los partidos más bien tienden a buscar candidatos...fuera de sus tiendas y no se privilegian los años de permanencia en el trabajo interno del partido a la hora de elegir un candidato. Un candidato externo al partido, que ha trabajado empresarialmente o deportivamente o que se ha hecho conocido, basta que firme la ficha...

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

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

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

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

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

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

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

R: No, no.

P: ¿Por qué?

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

RN

78

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

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

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

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

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

PS

97

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

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

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

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

DC

94

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

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

R: Cada candidato se busca su plata, el partido te da una base. Cuando llegué a ser [XXXX] pusimos el paquete básico de ayuda...tantos metros cuadrados de PVC, tantos metros cuadrados de papelería...plano para todos. Después hay una segunda categoría, que no se sabe mucho, y a los que están mejor evaluados se dice "démosle un poquito más de ayuda". Así funcionó, y es bastante serio y bastante ordenado. [Después] se prostituyó un poquito el sistema. Se les dio a todos pero...[había] preferidos...

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

R: El aporte del partido debe ser de unos 10 millones de pesos en ayuda, de una campaña de 150 o de 100, y el resto es el aporte institucional por los votos y el resto tus ahorros o lo que sea.

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

R: ¿Cómo financió yo la campaña? No tengo grandes empresarios que me cuiden, amistades...son tipos que te aportan de 2 o de 3, pero no están buscando un objetivo, además porque saben que el diputado no puede influir.

RN

112

...es un negocio redondo ser díscolo. Los diputados se dan cuenta que la categoría díscolo te permite figuración y por lo tanto te permite fama y te permite votos...si eres de oposición, sacándole la mugre al gobierno, que es más simple, si eres de gobierno lógicamente el díscolo rinde mucho más que el ordenado y el disciplinado. El disciplinado no hace noticia...Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta que es un negocio. Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso.

RN

26

R: ...como toda virtud tiene su defecto, pero en lo que es virtuoso de la UDI, yo creo que es un partido bastante hegemónico, de una raíz profesional universitaria que le dio un sello, que le dio una marca a la UDI. Un partido que privilegia una cosa más unitaria...La antítesis no es democrático porque es un error. Porque no se puede construir un partido y que tenga una envergadura si es que tú no tienes los canales de participación. Pero es un partido con hegemonía, con sello, con formación profesional, con unidad interna. Es un partido donde no hay fracciones en conflicto. Durante mucho tiempo nos hacían bromas de que éramos el último partido leninista que quedaba en el mundo porque éramos todos iguales y todos pensábamos igual. Eso se ha ido relajando un poco pero es un partido con sello. Es un partido bastante doctrinario, bastante homogéneo y con una situación de tener un perfil muy marcado. Eso es lo virtuoso, lo que se genera también como defecto es que tiende a ser un partido más bien controlado por un grupo, generacionalmente, básicamente en sus fundadores.

P: Hay una tensión generacional entonces.

R: Se ha ido desarrollando muy fuerte en lo generacional. Tenemos la bancada más joven del parlamento pero la conducción misma de la UDI ha estado marcada por una presencia generacional, todavía, de los fundadores bastante importante.

P: ¿Hay una tensión generacional entre los coroneles fundadores y...?

R: Claramente se nos ha producido, sí se nos ha producido, hemos tenido dos procesos electorales para elegir lista y ahí quizás...[se] ha ido marcando el tema generacional un poco más, eso es cierto. Ahora, hay una preocupación inmediata de poder generar una mayor integración hoy día y que no se nos marque un cuento generacional porque nadie lo quiere.

P: Es interesante, porque generalmente los cortes generacionales, en una organización cualquiera...generalmente se dan porque la organización no es capaz de generar respuestas o mecanismos para nuevas generaciones y así se va osificando una organización. Sin embargo, en el caso de la UDI, al tener la bancada más joven, no se explicaría mucho por qué entonces, al mismo, surge el clivaje generacional.

R: Sí, se nos da más en la conducción interna no en los espacios.

P: Entonces podríamos decir que los jóvenes tienen la capacidad de llegar a ser diputados o hasta senadores sin embargo no tienen la capacidad...

R: ...[de estar] en la conducción interna del partido. Precisamente por esta idea de este partido que es más homogéneo, que busca mantener convicciones, que tuvo un líder muy fuerte como fue Jaime Guzmán, es un partido fundacional. Entonces, [quienes] participaron en esa etapa fundacional han tenido, naturalmente, un cierto peso de conducción que ha sido súper marcado. Esa es la verdad...Hoy día uno de los temas que nosotros conversamos internamente y que es parte del debate interno, esto no se ha dado en conflicto [pero] se ha dado en elecciones internas [aunque] no [ha sido] traumático...tenemos que [lograr] no sólo integrar la directiva y que [haya gente joven] sino que la conducción definitiva corresponda ya a una generación más joven.

UDI

53

R: ¿Sabes lo que pasa? Es que tiene que ver con este mismo fenómeno del no financiamiento de los partidos políticos lamentablemente está muy entregado a los recursos monetarios para que [los partidos] estén presentes. Entonces, donde tienes un parlamentario, un alcalde, un concejal activos, moviéndose, hay mucha vida partidaria, donde no es así la verdad que son excepciones en que ese líder local mueve al partido, lo reúne.

P: Entonces...el partido muere porque no tiene parlamentarios...

R: Lamentablemente es así.

DC

54

Falta de carga doctrinal, o sea falta de educación política. Exceso de planes individuales, siempre presente en todos los partidos, no sólo acá. Aquí, dentro de todo, expresado de manera más educada porque en la izquierda es dramático, sacan las cuchillas al tiro. En tercer término, falta de dinero para el trabajo político. Lo que obliga a que haya un giro continuo contra la buena voluntad de un grupo chico, que termina agotándose. Entonces, de repente uno se siente inclinado a botar la esponja.

RN

57

Nunca me había planteado eso, lo único que te puedo decir es que los militantes verdaderos de todos los partidos en Chile no son ni el 10% de los inscritos en cada partido.

RN

59

Creo que es escasa...que es más bien paternalista y de hecho muchas veces también es clientelar. No creo que sea muy distinto que en el resto de los partidos. Esas personas son muy dependientes del diputado, del senador, son muy dependientes de los parlamentarios más que de los alcaldes, que a veces suelen ser los más paternalistas y los más clientelares de todos...suelen ser más dependientes de ese poder político que está en el parlamento.

UDI

63

R: Yo creo que nuestro personaje más vinculador y frecuente es el caudillo. El caudillo es una persona de atención preferente a una base la cultiva, la cuida, la protege es un patrón de fundo, siempre es el pastor que guía a sus ovejas. Para ser así hay una condición previa: la independencia económica, o sea la política está dependiendo mucho de que haya personas que tengan la posibilidad de mantenerse por sí misma más allá de la política.

P: ¿Cómo se conectan estos caudillos que son a nivel local con los distintos puntos hasta llegar a los líderes?

R: Es que no hay tantos intermediarios porque además se repite. Por ejemplo, el senador [XXXX], cuando era diputado yo lo acompañé a dar una jornada donde él era diputado y pregunté cuál es la casa de [XXXX] y me respondieron "todas son de él". Eso era en una comuna pequeña...un diputado que atiende una clientela enorme puede atender una región completa. No es que él sea un caudillo de una base, no, él a su vez está coordinado con una red de caudillos hacia abajo. Funciona en el sistema ese, de

clientelismo muy frecuente. Por sobre esa capa hay personas que tienen prestigio no por ser de dominio territorial sino porque tienen prestancia pública...Entonces, ¿quiénes pueden dirigir caudillos? personas que están por sobre la lógica del caudillo.

P: ¿Estos caudillos basados bajo una lógica clientelar qué es lo que ofrecen?

R: Es que por eso es tan fuerte el senado, ahora estamos en la oposición pero cuando estábamos en el gobierno era igual. Tú tienes que sacar las leyes como gobierno y el senador, para aprobar una ley, te propone: "oye, sí, pero yo tengo un problema que me falta un puente en tal lugar" entonces siempre ocurrirá que el gobierno ayudará a los parlamentarios para que puedan responder a las demandas de su comunidad porque frecuentemente llegan a acuerdos con él...El operador es un agente capaz de negociar cosas. Lo que provocó la crisis de [PARTIDO] fue que el operador [se quedó con el partido]...o sea se eliminó la capa que le daba sentido de bien común y quedó la pura estructura sin alma...Por ejemplo, en las juntas todo el tiempo hay negociación, pero hay dos momentos en la Junta en que hablan los pro hombres y ahí la gente va a escuchar hay un prestigio de la política de esa capa, pero cuando esa capa se debilitó muchísimo los partidos se quedaron solamente con la técnica en el desnudo uso clientelar y sin ninguna poesía.

P: ¿Hoy en día cuál es la situación de [PARTIDO]?

R: Hoy en día es un cambio muy fuerte, es un cambio de época, un cambio de una manera muy especial. Tienes que pensar que todo este sistema estaba enchufado, todos los hilos estaban enchufados a la moneda, el sistema de comunicaciones de la Concertación estaba enchufado a la moneda, el de decisiones políticas, el de producción de ideas. Entonces ahora, a nadie le pasó nada físicamente, pero la primera sensación de la Concertación al abandonar el poder era que los cables no estaban funcionando, se desconectó el punto central. Este punto central mantenía unido a un conjunto de caudillos con el que entramos al poder hace 20 años; desconectado el enfermo terminal de la estructura central se murió [PARTIDO]. Se murió políticamente porque ya no tenían a quien recurrir, ya no les entregaban nada. Había prestigiosos hombres que mantenían sus medallas de lucha contra la dictadura pero ya no estaban conectados a nada vivo, todo eso murió. Pero había estructuras de remplazo, gente con fuerte presencia de trabajo partidario, son una generación de refresco pero sin glamour.

Concertación

El partido tiene el 100% de la determinación de las candidaturas pero cada día menos porque cada día más el partido elige gente que tiene posibilidades de ganar y la gente que tiene posibilidades de ganar es la gente que marca en las encuestas. Entonces, al final, ¿quién decide? La gente. ¡Y eso es maravilloso! Ahora, de nuevo, ahí está donde un partido toma una decisión seria, responsable de decir: "¿sabe qué más? Este puede ganar con mayores probabilidades pero no comparte todos los principios que nosotros

queremos resaltar y si no lo hace hay que tomar una decisión. Ahí está la gracia de ver qué es lo que hace el partido.

RN

73

[Para ser nominado]...se te tiene que dar la coyuntura, tener capacidad de trabajo, tener las lucas porque levantar lucas para la campaña no es fácil. El partido me dio la candidatura a mí porque no tenían candidato para ese distrito...porque "llegó un pelotas que renuncia a su pega para trabajar con nosotros y que tiene de donde juntar las lucas y si pierde que se vaya a la cueva, problema de él". En el fondo hay que generarse las oportunidades, buscar uno jugársela por ese lugar y ahí armar uno la manera de ganar.

RN

77

R: El único método es trabajando con los líderes establecidos o habiendo conseguido dirigir una organización social importante, o sea tener una presencia pública reconocida o el trabajo interno con líderes.

P: ¿Cuáles son los mecanismos que existen hoy día en la DC para hacer una carrera política? Hay una generación muy marcada por la dictadura, por la transición, entonces los que hoy en día los de 30-35 años son opacados por esa época, entonces cómo se pasa a ser candidato teniendo a esa gente con una época tan importante, ¿es así o no?

R: No, es que los partidos se desintegran porque no quieren renovarse. Pregúntale a los [XXXXX]...si alguien quiere entrar en el [PARTIDO Y] se va a encontrar con un montón de barreras. Inscribirse en la DC era muy difícil, si eres calificado peor porque eres una amenaza entonces no te dejan entrar...

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

R: Si, es así, cuando ya estás en el puesto sacarlo es muy difícil...Los nuevos cupos, nosotros dejamos muchos campos sin sembrar, perdimos muchos municipios, tenemos que llegar a obtener esos municipios con nuevos dirigentes entonces ahí suben y llegarán más allá de lo que cualquiera de nosotros puede esperar, porque su historia depende de él no depende de otro. La decisión, que no sé si es una decisión tan consciente, de abrir la competencia en el interior de los partidos va a impactar en los parlamentarios. No todos van a sobrevivir a ese impacto. Pero las grandes reformas partidarias son como un proceso de pintura de secado rápido, o sea, por un momento se va a desestabilizar la base de poder interna pero luego se va a reconstituir con nuevos y esos nuevos volverán a establecer una solidificación de la base.

DC

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

R: No

P: ¿Por qué?

R: Porque no les conviene a los líderes actuales.

P: Ok, esto es una condición propia de la política, nadie regala poder. Dejemos esto de lado, ¿no están dados los mecanismos para poder competir?

R: No, no hay un mecanismo de resolución de conflictos así. De hecho, más bien lo que sabe el que quiere ir de candidato es que el incumbente tiene que haber dicho algo que facilite la salida del incumbente, que no vaya a la reelección, que quiera ser senador o que quiera cambiarse de distrito. Entonces ahí se da la posibilidad que haya un grupo de personas.

P: [El partido], ¿no tiene nada que decir sobre eso, previo al pronunciamiento del incumbente?

R: Debería completamente, porque debería evaluar la gestión y el potencial de reelección de los diputados...Ninguna comisión electoral va a hacer una encuesta para medir a [XXXXXX] contra otra persona...La lógica es que quien está mantiene, a menos que él quiera decir otra cosa distinta...

Alianza

P: En términos más precisos, pensando en la campaña, ¿cómo se decide distribuir los recursos entre los candidatos?

R: De forma totalmente arbitraria. El partido y la directiva del partido distribuyen los recursos en los candidatos que para ellos son privilegiados.

P: ¿Hay algún criterio?

R: Ninguno.

P: Cada uno de ustedes está por la suya...

R: Exactamente, es absolutamente arbitraria de la directiva de turno. Podría considerar que la candidatura A es emblemática, la B es simbólica y por tanto a la A le da el 80% y a la otra el 20%.

P: Pero, ¿no utilizan encuestas?

R: Sí, pero no necesariamente la encuesta es lo que determine el financiamiento. No necesariamente, porque un candidato puede estar muy bien en la encuesta y probablemente no necesita recursos. Hay un grado importante de arbitrariedad.

RN

96

El partido apoya con un 20, el 80 viene de lo que pueda conseguir uno. Además está la forma de apoyar que es si este gallo es bueno y le voy a dar. Y la otra es por afinidad. Se usan las dos. Si el gallo es bueno y además le cae bien a la directiva, va a tener más recursos que el gallo que es malo y además no le cae bien a la directiva, siempre están combinadas esas dos variables.

RN

98

P: En términos más precisos ¿cómo se distribuyen los recursos entre los candidatos?

R: Pésima

P: ¿Quién determinó a qué candidatos se apoyaba más fuertemente con recursos de partido?

R: Tres personas. De la manera más arbitraria y abusiva del mundo.

P: ¿De qué depende dicho apoyo?

R: De los amigos.

PS

100

R: Básicamente hoy día el PPD funciona con las contribuciones de los parlamentarios. Nos sacan a todos lucas, a los 18 diputados y a los 4 senadores. Además, hay aportes de distintos militantes sobre todo aquellos que tienen mejor situación que ponen y eso es lo que hay.

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

R: En las campañas hoy día hay un fondo de financiamiento estatal y eso es lo medular que tenemos...

P: ¿Esa es una decisión estratégica o no? [el reparto de fondos]

R: De los amigos del partido.

P: ¿No hay una decisión estratégica...?

R: Bueno, sí, es estratégica pero en función de los intereses personales del grupo...al final terminan apoyando a los huevones del grupo.

PPD

129

R: Los límites son de mentira, hay opacidad en el financiamiento privado, los aportes son insuficientes.

P: ¿Cómo cree que podrían solucionarse esos problemas?

R: Más control, más control en terreno. La campaña necesita de una fiscalización en terreno permanente del SERVEL.

P: ¿Qué opina del financiamiento público de los partidos?

R: Es necesario, además los partidos debiesen tener un control externo, una superintendencia de partidos que audite los partidos económicamente y que cautele que los mecanismos básicos de rendición de cuentas existan a cambio de financiar su funcionamiento regular y, sobre todo, financiar centros de estudio.

PS

ANEXO DOCUMENTAL 2

ARTÍCULOS 16-26 DE LA LEY 1475 APROBADA POR EL CONGRESO COLOMBIANO EN 2011

TÍTULO II. DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA. CAPÍTULO 1. DE LA FINANCIACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.

ARTÍCULO 16. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. Los partidos y movimientos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:

1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.
2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.
3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.
5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.
6. Las herencias o legados que reciban, y
7. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

PARÁGRAFO. De conformidad con el artículo [125-4](#) del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos [125](#) y s.s. del mencionado Estatuto.

ARTÍCULO 17. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.
2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos

emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

PARÁGRAFO. Se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se realiza la jornada electoral para corporaciones públicas de 2014, el quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el dos (2%) por ciento o más del total de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 18. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.

2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.

3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.

4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas.

5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.

6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.

7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no

inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 19. RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS. Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.

CAPÍTULO II. DE LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

ARTÍCULO 20. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.
2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.
3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.
4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.
6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

ARTÍCULO 21. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

PARÁGRAFO. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

ARTÍCULO 22. DE LOS ANTICIPOS. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen.

El Consejo Nacional Electoral autorizará el anticipo teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, y calculará su cuantía a partir del valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, actualizado con base en el índice de precios del consumidor. Si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Los anticipos a que se refiere esta disposición podrán ser girados hasta por el monto garantizado, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por concepto de reposición de gastos de la campaña.

Si no se obtuviere derecho a financiación estatal, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía, excepto en el caso de las campañas presidenciales en las que no habrá lugar a la devolución del monto recibido por concepto de anticipo, siempre que hubiere sido gastado de conformidad con la ley.

En estos casos, el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada dentro de los montos señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

Si el valor del anticipo fuere superior al valor de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, este deberá pagar la diferencia dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la respectiva póliza o garantía.

[ARTÍCULO 23.](#) LÍMITES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA. Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Con posterioridad a las campañas y previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en esta disposición, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones.

[ARTÍCULO 24.](#) LÍMITES AL MONTO DE GASTOS. Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.

El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda realizarán el estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas.

[ARTÍCULO 25.](#) ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de

gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

El partido o movimiento político con personería jurídica podrá adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas, la designación de los gerentes de campaña, y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

PARÁGRAFO 1o. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

PARÁGRAFO 2o. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de

las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.

ARTÍCULO 26. PÉRDIDA DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES AL MONTO DE GASTOS. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.
2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos. Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.