



**RENOVACIÓN DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS CHILENOS:  
DIAGNÓSTICO Y ELEMENTOS  
PARA UNA AGENDA  
MODERNIZADORA**

## Índice

Presentación .....	3
Situación actual.....	4
“Zonas partidarias” sensibles y merecedoras de mayor atención.....	5
Propuestas a integrar en una visión moderna de la vida partidaria.....	6
Elementos a considerar en un anteproyecto de reforma de la ley de partidos políticos.....	6
I. Introducción.....	6
A. Bases constitucionales de los partidos políticos.....	7
B. Marco legal.....	7
II. Institucionalización.....	8
A. Antecedentes.....	8
B. Propuestas.....	8
III. Democratización.....	8
A. Antecedentes.....	8
B. Propuestas.....	9
IV. Transparencia.....	9
A. Antecedentes.....	9
B. Propuestas.....	11
Anexos.....	12

## Presentación

Las Fundaciones Chile 21 y Friedrich Ebert convocaron, durante el segundo semestre del año 2007, a una instancia denominada Taller de Capacidades Partidarias (TCP)<sup>1</sup>, con el propósito de impulsar una reflexión acerca de la situación que viven los partidos políticos en Chile y recabar elementos realistas de propuesta.

Si bien los partidos nunca dejan de ser objeto de críticas, éstas parecen haberse acentuado a raíz de irregularidades financieras detectadas en el último tiempo, particularmente en lo referente a las campañas electorales. Ha quedado en evidencia las insuficiencias de la Ley No. 19.884, también llamada de Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral, puesta en funcionamiento por primera vez para las elecciones municipales de octubre del 2004. Paralelamente, se han puesto de manifiesto las insuficiencias de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos No. 18.603, promulgada el 11 de marzo de 1987, y cuya última modificación tuvo lugar, a través de la Ley 19.884, el 5 de agosto de 2003. En el último tiempo, producto de las dificultades disciplinarias al interior de los partidos y de aspectos no resueltos tras llevar a cabo elecciones internas, los tribunales de disciplina han cobrado una visibilidad inusitada y se ha llegado a plantear la posibilidad de crear una “superintendencia de partidos políticos”.

Cualquier agenda de reformas políticas debe

1El Taller de Capacidades Partidarias (TCP) tuvo como Secretaria Técnica a Claudia Moyano. Sus participantes activos fueron Waldo Carrasco, Ana Lagos, Gladys Quiñones, Juan Carrillo, Daniel Grimaldi, Domingo Fuenzalida y con la asistencia de Jaime Ensignia (Director del Programa Sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert) y de Ma. de los Ángeles Fernández (Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21). Expusieron papers especialmente solicitados para la discusión las siguientes personas: Ricardo Gamboa (docente Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile); Jorge Arrate; Santiago Escobar (Director Ejecutivo del Instituto Igualdad) así como los Secretarios Generales de los partidos PPD, DC y PRSD, los señores Pepe Auth, Moisés Valenzuela y Ernesto Velasco. Para la elaboración de los elementos que debiera contener un anteproyecto de reforma de la ley de partidos políticos, se contó con la asistencia de los abogados Miriam Henríquez, y José Ignacio Núñez.

considerar la puesta al día de los partidos políticos, cuya legislación data de la década de los ochenta, en la que Chile sufría todavía una dictadura militar. Si bien no ha sido ésta una de las prioridades en el pasado, sí pareciera evidente ahora la necesidad de acometer un esfuerzo de reflexión, tratando de poner a tono la legislación partidaria chilena con las tendencias vigentes en las democracias modernas y, en segundo lugar, contribuir al objetivo que se ha fijado el gobierno de la Presidenta Bachelet la que, en el marco de su agenda de reformas políticas, ha colocado como meta una reforma a la Ley de Partidos Políticos. Asimismo, se ha abierto una oportunidad con la Agenda de Probidad y Eficiencia en la Gestión Pública, promulgada por la Presidenta el 26 de noviembre del 2006. En lo específico, y en el acápite relativo al mejoramiento de la calidad de la política, la Presidenta Bachelet ha planteado la necesidad de que existan primarias. Para ello, existirán incentivos consistentes en acceso a financiamiento público si los partidos utilizan primarias abiertas como mecanismo de selección de sus candidatos. De esta forma, se aumenta el número de participantes en la elección y se regula mejor el gasto.

A partir de la premisa de que es necesario conocer más y mejor la vida interna de los partidos para poder diseñar propuestas realistas y operativas, ambas fundaciones convocaron a personas vinculadas a la estructura interna de los cuatro partidos que integran la Concertación de Partidos por la Democracia (PS, PPD; PRSD y DC) así como a un grupo de invitados calificados, entre los que se encontraron los Secretarios Generales de ambas colectividades para presentar diagnósticos y propuestas que, junto con estimular un debate, son sistematizadas y recogidas

en lo que sigue. Los debates se han organizado tomando en consideración las tres dimensiones que parecen importar a la hora de señalar propuestas de mejoramiento: institucionalidad, democratización y transparencia<sup>2</sup>, tratando de enfrentar lo que es una característica medular de la actividad partidaria: la informalidad.

En general, por parte de los partidos políticos que integran la Concertación, es posible observar un lenguaje común relativo a la necesidad de contar con partidos sólidos y competitivos, pero se desconoce las opciones existentes para impulsar esta tarea.

### *Situación actual*

Los partidos políticos aparecen, a ojos de la ciudadanía, cada vez más especializados y burocratizados, de tal forma que no aseguran identidades colectivas y no contribuyen a crear sentido de pertenencia.

Los ciudadanos muestran recelo y desconfianza, a lo que ha contribuido el distanciamiento ideológico. Los ciudadanos parecen moverse hoy por intereses individuales que permitan la resolución de problemas concretos. Por otra parte, la sociedad chilena ha visto emerger otras formas de canalización de las demandas, por lo que los partidos han perdido una de sus funciones tradicionales.

Se ha señalado que el desalineamiento partidario y la baja confianza es un problema compartido entre democracias avanzadas y democracias jóvenes. Según la Encuesta Mundial de Valores (2000) Chile muestra un porcentaje de confianza de 28%, estando entre los más altos de la región y sólo superado en países como Brasil y Uruguay. Un país como Noruega muestra un porcentaje de 33%. Según Latinobarómetro (2003) el porcentaje de personas que en Chile votan por un partido es del 45%, estando entre los siete países de la región donde las personas muestran un mayor

porcentaje de identificación partidaria. Sin embargo, a la hora de desagregar datos, éstos disminuyen considerablemente: en la encuesta CEP de junio del 2007, los partidos que merecen más confianza son RN y el PPD, con un magro 14% y el que menos el PC, con un 5%.

Por otra parte, las más recientes encuestas de opinión revelan repetidamente, durante el año 2007, una creciente distancia ciudadana con relación a los dos bloques políticos que se ha mantenido en el 50% e, incluso, algunas señalan una desafección mayor. Si bien esta situación no es nueva ya que los partidos políticos en Chile siguen cumpliendo un rol fundamental a la hora de encauzar la voluntad ciudadana en los escenarios electorales, sí representa una señal que debe ser tomada en consideración, habida cuenta de otras experiencias parecidas que han tenido lugar en el continente .en donde líderes mesiánicos y/o populistas reemplazan la representación política de los ciudadanos.

¿Qué factores internos y externos habrían contribuido al distanciamiento existente entre partidos y ciudadanía?

Con relación a los primeros, se indica que la influencia asimétrica entre la democracia y el mercado concurre a esta brecha, ocupando el segundo un rol de mayor infiltración que se complejiza porque ambas instituciones serían contradictorias entre sí. Un segundo elemento es la conformación de los partidos políticos como entidades legales. Una afirmación unánime es la necesidad de modificar la ley vigente. Sin embargo, no hay unanimidad acerca de sus efectos. Algunos señalan que contribuye a las rigideces existentes. Otros señalan que la ley no es un obstáculo porque es muy laxa. Lo que sí parece evidente es la existencia de legislación que no contribuye a la relación que los partidos debieran sostener con las organizaciones sociales, como es aquella que limita la participación de los parlamentarios en la participación de eventos como una marcha sindical, por ejemplo.

2 Se ha seguido la metodología de trabajo acuñada por el Centro de Asistencia para las Elecciones Libres (Capel) adjunto al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Dicho centro ha venido impulsando una estrategia de fortalecimiento de los partidos políticos de la región, implementándola en México, Centroamérica y República Dominicana, región andina y cono sur. Más información puede encontrarse en Sánchez C., Fernando F. y José Thompson, editores (2006) "Fortalecimiento de los partidos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia", San José de Costa Rica.

El régimen político genera un impacto en los partidos. El presidencialismo fuerte le da un carácter “de facto” de jefe político de la coalición al presidente. Ello determina el carácter de los partidos (falta de flexibilidad, tendencias burocráticas) y otros problemas relativos al liderazgo, designaciones, reclutamiento y formulación de objetivos.

Con relación a los segundos, cualquier análisis debe considerar la relación de los partidos con el gobierno. Es distinto estar en el gobierno que estar en la oposición. En el primer caso, no es posible desconocer la existencia de fenómenos clientelares y de la existencia de oportunidades de trabajo.

A lo largo de estos diecisiete años hemos asistido a distintos modelos de incorporación de los partidos al sistema de gobierno, desde el inaugural, con Patricio Aylwin, que instaló un sistema “suprapartidario”, basado en la idea de que los partidos ponían a disposición del gobierno sus cuadros, para que el gobierno gobernara y los partidos discutieran de política. El segundo Gobierno, presidido por Frei, apostó a los partidos como grandes pilares del Gobierno. El Gobierno de Ricardo Lagos se caracterizaba por una presidencia más pendiente del quehacer de los ministerios y de la pauta comunicacional. El actual Gobierno de la Presidenta Bachelet ha impulsado una fórmula distinta, tratando de acercarse más a la gente.

Sin embargo, no todo es negativo. Algunos partidos han avanzado en transparencia informativa, fomentando el uso de las tecnologías de la información. Igualmente, y ésta es una realidad poco conocida, a nivel de las culturas partidarias internas se han ido produciendo cambios como resultado de las reivindicaciones de grupos como las mujeres y los jóvenes, que han exigido ser escuchados y mayores niveles de participación. Las medidas de acción afirmativa han significado un avance. Igualmente, se ha avanzado en los mecanismos de elección indirecta a elección directa. A pesar de todo esto ¿Por qué se mantiene la opinión negativa con relación a los partidos?

La necesaria modernización de los partidos se cruza,

inevitablemente, con dos preguntas: la ley vigente 18.603 de 1987 ¿facilita u obstaculiza el cumplimiento de las funciones de los partidos?, ¿se necesitan cambios legales para que los partidos superen los problemas que actualmente enfrentan?

Se considera que es necesario modificar sustancialmente una ley que fue generada bajo el contexto de un régimen militar que trasluce una visión de los partidos que no reconoce el papel que actualmente les cabe en el andamiaje político-institucional democrático. Por tanto, se necesita modificar la ley de forma tal que contenga, por un lado, los incentivos necesarios para que las conductas partidarias internas sean razonablemente democráticas y dos, se acerque a los estándares democráticos de funcionamiento interno similares a los que rigen las elecciones a nivel general y a las cuales los partidos recurren con sus candidatos y sus ofertas programáticas. Sin embargo, es importante observar que la ley es una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar la conducta democrática de los miembros de los partidos. Es por eso que, a continuación, se proponen un conjunto de lineamientos que podrían servir de base para la elaboración de una normativa moderna para los partidos políticos chilenos.

*“Zonas partidarias” sensibles, merecedoras de mayor atención*

- Analizar las razones por las que las personas se identifican o dejan de identificarse con los partidos políticos. ¿Qué lleva hoy día a militar en un partido político?, ¿Qué factores explican el compromiso político?

- Reconocer el peso específico que los “incumbentes” tienen en la lógica partidaria interna.

- Observar la dinámica de las lógicas tendenciales al interior de cada partido y cómo ello se superpone a las dinámicas territoriales del mismo.

- Observar cómo el origen del financiamiento determina las dinámicas internas (si es financiamiento estatal directo, financiamiento estatal indirecto (caso de militantes en el gobierno que aportan un “impuesto” al partido), financiamiento privado, etc.

- Reconocer similitudes y diferencias en las estructuras partidarias internas (existencia de un padrón de militantes en el extranjero, por ejemplo).

- Reconocer que el problema medular no es la inexistencia de institucionalidad o de normas, sino más bien de un incumplimiento práctico. Habría que reforzar las sanciones o generar los incentivos adecuados para que se respete lo que está indicado en la normativa.

- Observar el activismo inusitado del último tiempo por parte de los Tribunales de Disciplina y de las Comisiones de Ética.

- Asignar la mayor importancia a los criterios de conformación que deben ser cumplidos para integrar las dos instancias anteriormente indicadas.

- Avanzar en el análisis de las dinámicas partidarias internas en relación a los efectos que genera el actual sistema electoral binominal, que conlleva la competencia entre los candidatos del mismo bloque. Las razones que se aducen para modificarlo son valiosas (mejorar la representación, igualdad del voto, terminar con la exclusión de un sector, etc.) pero quizás una razón adicional es que su modificación generará efectos virtuosos para la vida interna de los partidos.

- Entender que el desarrollo posterior de la vida de un partido se ve influenciado por las causas que motivaron su origen.

- Avanzar en una razonable coherencia a la hora de diseñar instituciones internas, las que deben estar basadas en criterios similares, para evitar disonancias (sistemas de elección de sus autoridades internas, locales, parlamentarias, etc).

- Impulsar la transparencia informativa a través de las páginas web de los partidos.

Esta práctica contribuye, aunque no sustituye por

completo, los aspectos relativos a la rendición de cuentas. Se observa un desarrollo muy irregular en materia de difusión, al comparar los partidos que integran la Concertación. Algunos partidos están desarrollando esfuerzos sustantivos en la materia y debe realizarse un esfuerzo adicional para que esto sea conocido, más allá del ámbito de su militancia.

### *Propuestas a integrar en una visión moderna de la vida partidaria*

En materia de institucionalización<sup>3</sup>:

Los partidos políticos debieran avanzar en la incorporación y puesta en práctica de técnicas del “managment” moderno, las que no sólo se reducen a la utilización de la tecnología de la información o el recurso a las encuestas de opinión.

En materia de democratización interna<sup>4</sup>:

Dotar de recursos y atribuciones al Servicio Electoral, de forma que éste pueda regular de manera efectiva las elecciones internas que llevan a cabo los partidos. Aumentar el poder de los afiliados en las decisiones partidarias, particularmente en lo relativo a la selección de candidatos.

Incentivar la realización de primarias legales, simultáneas para todos los partidos y reguladas por el Servicio Electoral.

Incorporar “la sociedad” a los partidos: los partidos tienen que otorgarle reconocimiento en sus instancias de dirección a liderazgos sociales de alta calidad, de forma que en las instancias internas se incluya la representación de las organizaciones sociales y del mundo ciudadano.

<sup>3</sup> Se entiende por institucionalización “los procesos propios de renovación, generación y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos que se ejecutan de manera permanente y predecible”.

<sup>4</sup> Por democratización, se entiende “todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que la elección o escogencia de dirigentes internos, la designación de candidatos a puestos de elección popular y el diseño y determinación de la plataforma programática y/o ideológica del partido sea producto de la voluntad libremente expresada de la mayoría de sus miembros”.

3. En materia de transparencia<sup>5</sup>:

La ley vigente no contribuye a la transparencia, quedando reducida a formalidades contables. La existencia de un financiamiento público contribuiría a lograr una mayor transparencia y debería fijarse en función de ciertos criterios. Si el aporte se vincula al número de votantes, ello estimulará al partido a tener más adherentes. Es importante avanzar en la lógica del incentivo colectivo y no del individual, que es el que está hoy instalado para el funcionamiento financiero de los partidos.

El financiamiento para los partidos podría incluir varios componentes: un mínimo básico de funcionamiento y un componente común y un componente asociado, más dos componentes asociados al cumplimiento de funciones relativas a la capacitación y al desarrollo de estudios y encuestas.

La existencia de un padrón conocido por todos es fundamental para hablar de transparencia.

---

<sup>5</sup> Por transparencia se entiende "la existencia de claridad y probidad en el origen, distribución y manejo de los fondos con que éstos cuentan para financiar sus actividades, tanto electorales como no electorales, haciendo esto extensivo a sus procesos electorales internos", op. cit, pags. 39, 42 y 46.

## Elementos a considerar en un anteproyecto de reforma de la ley de partidos políticos

### INTRODUCCIÓN

En el marco de las conclusiones arribadas en el Taller de Capacidades Partidarias realizado por la Fundación Chile 21 y Fundación Ebert, en adelante el Taller, cabe proponer una serie de elementos a considerar en un anteproyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603, en adelante la Ley, sobre los siguientes ejes temáticos: institucionalización, democratización y transparencia.

Previo al análisis de los tres ámbitos antes mencionados, es importante considerar las bases constitucionales y el marco legal de los partidos políticos.

### *BASES CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

La Constitución Política de la República de Chile no define ni caracteriza los partidos políticos, dejando un amplio margen a la labor del legislador, sin perjuicio de lo cual se pueden enunciar los siguientes principios constitucionales que disciplinan la actividad de los partidos políticos y que deben ser respetados en la proposición de toda modificación a la normativa vigente:

1. Los partidos políticos no pueden intervenir en actividades ajenas a las que le son propias (artículo 19 N° 15 inciso 5°); empero la Constitución no detalla cuáles son sus funciones propias.
2. Los partidos políticos no pueden tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana (artículo 19 N° 15 inciso 2 5° y artículo 18). Esta

prohibición se establece a favor de los independientes y no se refiere sólo a las elecciones y plebiscitos.

3. Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no pueden intervenir en actividades político – partidistas (artículo 23).

4. Los grupos intermedios y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía reconocida por la Constitución para cumplir con sus propios fines específicos serán sancionados en conformidad con la ley (artículo 23).

5. Las asociaciones, movimientos o grupos que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin constituirse como tales y sin ajustarse a los criterios mencionados son ilícitos (artículo 19 N° 15 inciso 5°).

6. Los registros y contabilidad de los partidos políticos deben ser públicos (artículo 19 N° 15 inciso 5°).

7. El financiamiento de los partidos políticos no puede provenir de fuente extranjera (artículo 19 N° 15 inciso 5°).

8. Los estatutos de los partidos políticos deben contemplar normas que aseguren una efectiva democracia interna (artículo 19 N° 15 inciso 5°).

9. Son inconstitucionales los partidos políticos cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política (artículo 19

N° 15 inciso 6°).

10. Regulación de los partidos políticos por ley orgánica constitucional.

### *MARCO LEGAL*

Son múltiples las normas legales que regulan a los partidos políticos, por lo que se sugiere como conveniente la sistematización de dichas normas en un único cuerpo legal que las reúna coordinadamente.

En efecto tales normas legales son:

1. Ley 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.
2. Ley 18.460, Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.
3. Ley 18.556, Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral.
4. Ley 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales.
5. Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
6. Ley 18.700, Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.
7. Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional.
8. Ley 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
9. Ley 19.885, norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.

## **II. INSTITUCIONALIZACIÓN.**

### **ANTECEDENTES**

Los temas recurrentes planteados en el Taller con respecto a la institucionalización de los partidos políticos son:

Relación ley – estatuto en cuanto a los procesos de renovación, generación y creación de estructuras

partidarias.

Rol y procedimiento del órgano encargado de la jurisdicción ética y disciplinaria de las autoridades, órganos y afiliados de los partidos políticos.

### *PROPUESTAS*

En relación con los procesos de renovación, generación y creación de estructuras de los partidos políticos, cabe decir que la ley N° 18.603 entrega un amplio margen a los partidos políticos para que se den a sí mismos la organización que estimen más adecuada. Por lo tanto la organización interna se vincula más con los estatutos de cada partido político que con la ley vigente. Esto sin perjuicio de que la ley N° 18.603 establece determinadas restricciones en relación con la elección de algunas autoridades.

En cuanto al Tribunal Supremo, como órgano encargado de la jurisdicción ética y disciplinaria de las autoridades, órganos y afiliados de los partidos políticos, se debe estar atento a la presencia inusitada alcanzada por este órgano en el último tiempo, haciéndose imperioso establecer una mayor regulación sobre la forma de designación de sus miembros, mecanismos para asegurar su independencia e imparcialidad, sanciones que pueden imponer y el procedimiento a seguir en el ejercicio de estas funciones.

La ley N° 18.693 sólo refiere al Tribunal Supremo para señalar que se trata de un órgano esencial en la estructura de los partidos políticos, sus funciones y la forma de la designación de sus miembros (artículos 23 y 28).

A este respecto se propone incorporar en la ley N° 18.603 disposiciones que a través del mecanismo de designación de sus integrantes, inamovibilidades, u otra vía, asegure independencia e imparcialidad en las decisiones y establezca parámetros mínimos del debido proceso en sus procedimientos sancionatorios.

## **III. DEMOCRATIZACIÓN**

## A. ANTECEDENTES

Los temas recurrentes planteados en el Taller con respecto a la democratización de los partidos políticos son:

Necesidad de aumentar la participación de los afiliados de los partidos políticos en la toma de decisiones partidarias.

Conveniencia de la elección directa de los candidatos a cargos de elección popular y de los máximos dirigentes del partido; como así también la mayor participación de los afiliados en dichos procesos.

Necesidad de incentivar la participación de grupos de interés relevantes para el país al interior del partido político (jóvenes, indígenas, etc).

Participación equilibrada de hombres y mujeres. La estructura actual de los partidos favorece el creciente distanciamiento con la ciudadanía. Los partidos políticos se han desarrollado como organizaciones cerradas, es decir, se constituyen en torno a grupos internos que buscan controlar espacios de poder, lo que reduce la motivación para incorporar nuevas demandas o actores sociales.

En efecto, el título IV de la Ley N° 18.603, señala, respecto a la elección de candidatos partidarios a cargos de elección popular, que el candidato a la Presidencia de la República debe ser propuesto por el Consejo General y ratificado por los afiliados, sin embargo, la ley no establece el quórum de aprobación de esa decisión ni tampoco el porcentaje mínimo de afiliados que deben votar (artículos 26 y 29).

En relación con la designación de candidatos a parlamentarios, la ley obliga que ello se realice de manera indirecta, pues dispone que los Estatutos deban contemplar las normas que establezcan que la designación sea efectuada por el Consejo General a proposición de los Consejos Regionales (artículo 31).

Por su parte, en relación con la elección de las máximas autoridades del partido, el artículo 24 dispone que la Directiva Central será elegida por los afiliados o por los miembros del Consejo General, según lo establezcan los Estatutos. Mientras que el Consejo General, de conformidad con el artículo 26, estará compuesto por los Senadores y Diputados del partido y por un número de consejeros elegidos por cada uno de los Consejos Regionales de entre sus respectivos miembros. Estos últimos, a su vez, según el artículo 27, deben ser elegidos por los afiliados de la Región respectiva.

De lo anterior se desprende que la ley N° 18.603 no asegura la participación directa de los militantes en las decisiones partidarias trascendentales, como la elección de sus máximas autoridades y los candidatos a cargos de elección popular. Esto, sin dudas, desincentiva la participación activa de la ciudadanía en los partidos políticos.

En relación con la participación equilibrada de hombres y mujeres, corresponde afirmar que es un hecho indiscutible que las mujeres no tienen una representación adecuada en la vida política. En consecuencia todo proyecto de reforma legislativa en la materia deberá considerar tal situación.

En torno a la regulación por ley de la igualdad de candidaturas para las mujeres, ya sea como candidatas a cargos al interior del partido o como candidatas a cargos de elección popular, el principal fundamento es el previsto por la propia Constitución que reconoce, en su artículo 1°, que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos; en su artículo 19 N° 2 inciso final, que hombres y mujeres son iguales ante la ley. Pero también obliga al Estado, conforme al artículo 1° inciso final, a asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional.

## B. PROPUESTAS

1. Establecer en la ley mecanismos que aumenten la participación directa de los militantes en el proceso

de toma de decisiones trascendentales para el partido, en la elección de los candidatos a cargos de elección popular y de las máximas autoridades del partido.

2. Establecer el quórum de aprobación en las elecciones de participación directa de los afiliados y el porcentaje mínimo de afiliados que deben votar.

3. En relación con la igualdad de candidaturas para las mujeres lo que se propone es: a) fijar para las elecciones municipales y parlamentarias, un mínimo de candidaturas de mujeres a los partidos políticos; b) establecer un mayor traspaso de recursos fiscales para las campañas de las candidatas mujeres que resulten electas, el que se reducirá cuando los partidos políticos disminuyan tales candidaturas en relación con la elección anterior; c) Incentivar la igualdad en el acceso y ejercicio de cargos en los partidos políticos. Cabe destacar que esta propuesta no sólo determinará la modificación de la ley N° 18.603 sino también de los otros cuerpos legales ya citados.

## IV. TRANSPARENCIA

### A. ANTECEDENTES

Los temas recurrentes planteados en el Taller con respecto a la transparencia de los partidos políticos son:

Necesidad de contar con un financiamiento público para los partidos políticos.

Deber de los partidos políticos de financiar las campañas internas.

Necesidad de hacer más eficientes los controles en cuanto al gasto de los partidos políticos, no quedando reducido sólo a las formalidades contables.

Eliminación de los factores que dificultan el ingreso a los partidos políticos y transparencia en la administración del padrón de afiliados.

Fiscalización de los actos electorarios internos.  
Necesidad de un control de legalidad de las elecciones

internas de los partidos políticos por órganos externos e independientes.

Determinación de los actos que constituyen intervención electoral en los procesos electorarios internos de los partidos políticos y sus respectivas sanciones.

Rendición de cuentas de los dirigentes del partido político.

### *Procedimiento y publicidad.*

El tema del financiamiento de los partidos políticos, es uno de los más complejos, toda vez que se encuentran involucrados principios tales como la universalidad e igualdad de las elecciones, transparencia, eficacia y control efectivo, trátase de la financiación pública como privada. En esta parte, corresponde aclarar que el financiamiento sugerido no es a las campañas electorales, asunto ya reglado por la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, sino de los costos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos. Este último debiese estar condicionado a que alcancen una proporción mínima de votos considerada compatible con la seriedad de sus esfuerzos para lograr un éxito electoral y la realización de su programa político.

La idea es que al financiamiento privado, ya previsto en la ley N° 18.603, se le sume un financiamiento público. El financiamiento mixto permite asegurar el principio de la libertad de los partidos frente al Estado, como sociedades intermedias civiles; y al mismo tiempo mantener el arraigo social que los define.

La ley N° 18.603 actualmente se limita al financiamiento privado de los partidos políticos, el que según el artículo 33, estará constituido por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su

patrimonio. Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional. Por su parte, el financiamiento público propuesto podrá ser directo e indirecto.

Por otra parte, en cuanto al control de los ingresos y los gastos de los partidos políticos, la ley N° 18.603 señala la obligación de llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones. El Director del Servicio Electoral solicitará los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale. Los partidos políticos practicarán un balance por cada año calendario y remitirán un ejemplar del mismo al Director del Servicio Electoral.

El Director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el Director del Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el Diario Oficial, a costa del partido. Como se observa el control previsto en la ley N° 18.603 es uno meramente contable, siendo necesario un control más exhaustivo que asegure debidamente la transparencia del gasto.

Más allá del financiamiento de los partidos y el control de los gastos, corresponde considerar la existencia de fuertes barreras de entrada para el ingreso a un partido. En un sistema donde el ejercicio del derecho a sufragio -y por tanto la participación electoral- se encuentra condicionada a la inscripción en los registros electorales y dónde se observa una cifra cada vez más decreciente de ciudadanos incorporados al mencionado registro, si se quiere favorecer el fortalecimiento de los partidos políticos a través del crecimiento de sus padrones de miembros no aparece aconsejable imponer como requisito legal de afiliación

la inscripción en los registros electorales.

Por otro lado, la información que los partidos políticos proveen a los ciudadanos sobre los requisitos que cada uno de ellos exige para la incorporación de nuevos miembros es dispar y asimétrica. Los mecanismos de incorporación varían sustancialmente de un partido a otro.

Ello, si bien forma parte de la adecuada autonomía que la Constitución asegura a los cuerpos intermedios, afecta el derecho constitucional que tienen todas las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Lo dicho encuentra su fundamento en la ley N° 18.603, título III, que señala en su artículo 18 que para afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano inscrito en los Registros Electorales. No podrán afiliarse a partido político alguno el personal de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral. Cualquier ciudadano inscrito en los Registros Electorales que desee pertenecer a alguna colectividad política, debe presentarse ante el partido político de su interés, acompañando los antecedentes que cada colectividad determine. Su afiliación es materia del propio partido quién la informará al Servicio Electoral. A su vez corresponde transparentar la decisión de las autoridades que rechazan o aceptan el ingreso de nuevos miembros, para así evitar el manejo casi discrecional del padrón de afiliados y el universo de electores por parte de las autoridades de los partidos políticos.

Con respecto a la fiscalización de los actos eleccionarios internos, es una atribución del Tribunal Supremo, de conformidad al artículo 28.e de la ley controlar el correcto desarrollo de las elecciones y votaciones partidistas y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan. Sin embargo, se observa

la necesidad de contar con un órgano de control externo de la legalidad de dichos procesos (por ejemplo fraudes en las elecciones y disputas sobre el padrón electoral), el que puede quedar radicado en el Servicio Electoral o en otro órgano como una Superintendencia de Partidos políticos.

### *B. PROPUESTAS*

1. Eliminar el requisito de la inscripción en el registro electoral para el ingreso como afiliado a un partido político.
2. Uniformar los procesos de ingreso a los partidos políticos de acuerdo a principios comunes que respeten el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.
3. Establecer estándares mínimos de información que los partidos políticos deben entregar a los ciudadanos a fin de que conozcan las distintas alternativas para su ingreso.
4. Modernizar el sistema de empadronamiento de militantes de modo de hacerlo fácil y transparente.
5. Acceso sin intermediarios a la lista de militantes del propio partido.
6. Reformar la ley N° 18.603 estableciendo un financiamiento esencialmente público de los costos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos, sin perjuicio de mantener el financiamiento privado.
7. Contemplar mecanismos más eficientes de control en cuanto al gasto de los partidos políticos.
8. Generar mecanismos de transparencia en la administración del padrón de afiliados.
9. Crear una nueva institucionalidad que fiscalice los actos eleccionarios internos de los partidos políticos o radicar esta función en el Servicio Electoral.
10. Prever un sistema obligatorio y permanente de rendición de cuentas de los dirigentes del partido político, su oportunidad, procedimiento, publicidad, efectos y eventuales responsabilidades.

## Anexos

Documentos presentados en el marco del Taller de Capacidades Partidarias (TCP),  
realizado entre agosto y diciembre del año 2007.

- La Regulación de los Partidos Políticos Chilenos en una Perspectiva Comparada  
Ricardo Gamboa
- Institucionalidad, democracia y transparencia. El Partido por la Democracia (PPD)  
Pepe Auth.
- Algunas reflexiones sobre la Concertación y sus partidos  
Jorge Arrate.
- Partido Radical Social Democrata (PRDS)  
Domingo Fuenzalida.
- Partido Socialista de Chile (PS)  
Santiago Escobar.

El texto completo de estos documentos está disponible en [www.chile21.cl](http://www.chile21.cl) y en [www.fes.cl](http://www.fes.cl)

**FRIEDRICH  
EBERT**  **40** años  
**STIFTUNG** en **CHILE**

**PROPUESTA PÚBLICA N° 10 · Enero 2008**