

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

ABRIR LOS PARTIDOS

Reformas para fortalecer la integridad

Michel Figueroa y David Zavala
Diciembre de 2024



Los partidos políticos en Chile se encuentran sumidos en una crisis de confianza de larga data, acrecentada por casos de corrupción que involucran a las propias colectividades y a sus militantes.



El fortalecimiento de la integridad organizacional de las colectividades se plantea como una de las principales vías para recuperar la confianza ciudadana y así prevenir el deterioro de la democracia en el país.



Con este fin, se propone, por un lado, promover la inversión en la gestión de los partidos, buscando la continuidad y profesionalización de sus procesos de gestión y, por otro, regular y prevenir los conflictos de intereses y la influencia indebida, e implementar sistemas de integridad que promuevan la reflexión ética de las personas militantes.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

ABRIR LOS PARTIDOS

Reformas para fortalecer la integridad

Michel Figueroa y David Zavala
Diciembre de 2024

En cooperación con



Índice

I.	INTRODUCCIÓN: CORRUPCIÓN, CONFIANZA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE	4
II.	LA REGULACIÓN DE LA INTEGRIDAD EN LOS PARTIDOS EN CHILE Y AGENDAS DE CAMBIO	6
III.	PARTIDOS ABIERTOS: PROGRAMA DE FORMACIÓN EN INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA PARTIDOS POLÍTICOS	8
IV.	REFORMAS PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	10
V.	CONCLUSIÓN	14
	REFERENCIAS	17

I.

INTRODUCCIÓN: CORRUPCIÓN, CONFIANZA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

Los partidos políticos chilenos, piedra angular del desarrollo político institucional del país desde el siglo XIX, atraviesan un momento de crisis. El rol que los partidos desempeñan en la democracia es insustituible: son expresión del pluralismo político, instrumentos para la participación política democrática y mediadores entre las personas y el Estado. Gracias a estos elementos, la fortaleza de los partidos redundará en el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la democracia.

No obstante, como plantea Heiss (2020), su capacidad como catalizadores de las demandas e intereses populares se ha visto mermada y cuestionada en las últimas décadas. Desde el retorno a la democracia, la confianza pública en los partidos ha disminuido sostenidamente, dejándolos en la actualidad en niveles críticos. Esto es sólo una parte de una crisis de confianza generalizada en el país.

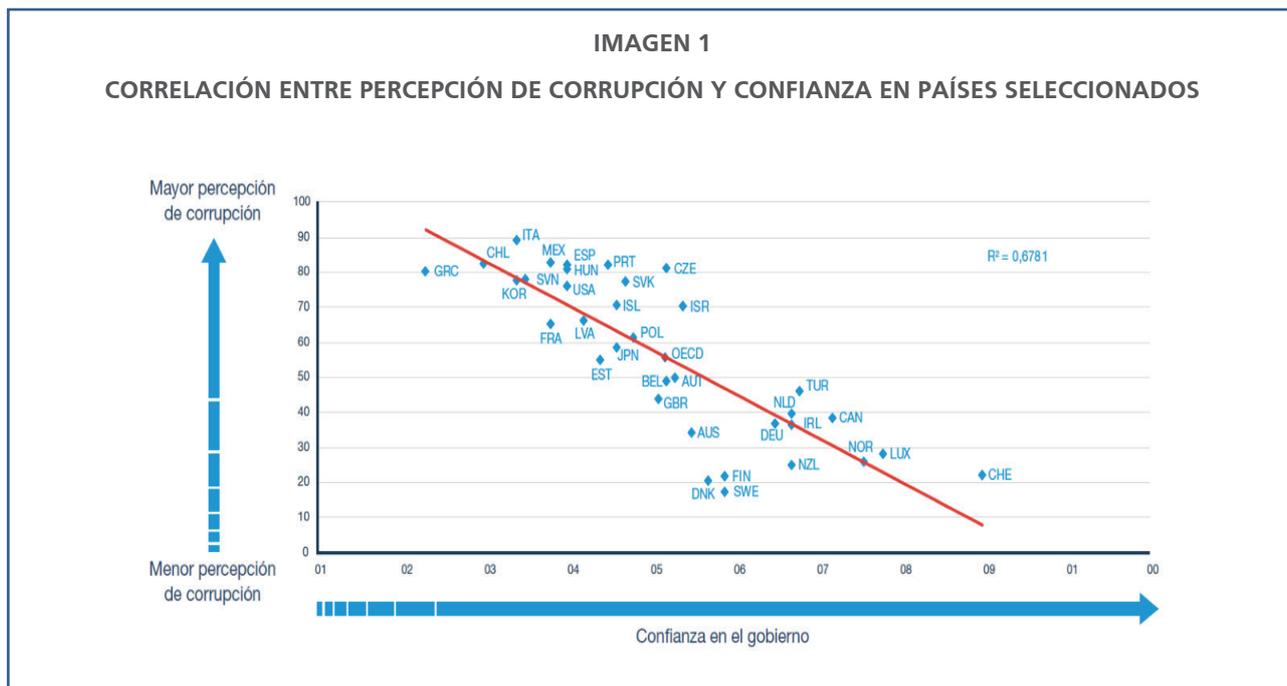
Son diversas las encuestas que demuestran que la confianza, tanto a nivel interpersonal como hacia las instituciones, se encuentra en mínimos históricos (Centro de Estudios Públicos, CEP, 2024; Scherman et al., 2024; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2024). En este panorama, los partidos políticos son los más afectados. La última encuesta CEP (junio-julio, 2024), muestra que sólo un 3% de los encuestados confía en los partidos políticos. Si bien este porcentaje es particularmente crítico, las restantes instituciones fundamentales de la democracia, como el Gobierno, el Congreso y los tribunales, también se encuentran bajo el 20% de confianza ciudadana. El informe del PNUD (2024), ha llamado la atención hacia una creciente “villanización de la política” (p. 107). Es decir, “se culpa a estos actores por el estancamiento y el deterioro que en opinión de las personas caracterizan al Chile actual” (PNUD, 2024, p. 106). En esta línea, la encuesta de Desarrollo Humano de 2023 refleja que un 59% de los encuestados considera que el país ha empeorado durante los últimos cinco años, y un 51,6% cree que la principal razón de esto es el mal manejo de los políticos (PNUD, 2024, p. 247).

Esta visión negativa de los partidos y la política se ha visto fuertemente influida por una serie de escándalos de corrupción en diferentes áreas: el financiamiento de la política, las Fuerzas Armadas y de Orden, las municipalidades, los tribunales de justicia y los gobiernos regionales, por mencionar algunas de las instituciones involucradas en los casos más recientes.

Para los partidos, la desconfianza implica la imposibilidad de cumplir con su labor como intermediadores entre la ciudadanía y el Estado. El informe del PNUD (2020), muestra que la identificación con los partidos se ha desplomado, pasando de un 42% en 2008 a un 23% en 2018.

Recuperar la confianza no es tarea fácil. Como destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (Keefer & Scartascini, 2022), la recuperación de la confianza debe ser una política pública de largo plazo, que cuente con un importante compromiso político. Sin embargo, se ha demostrado que existe una estrecha relación entre la percepción de corrupción y la confianza en las instituciones (PNUD, 2020; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, 2017). A mayor percepción de corrupción, mayor desconfianza.

En la Imagen 1, podemos advertir los resultados de la correlación entre ambas variables usando los datos de la versión 2017 del estudio *Government at a Glance*.



Fuente: *Government at a glance 2017* (Panorama de las Administraciones Públicas), con datos de la encuesta mundial Gallup.

Teniendo en cuenta esta correlación, se puede concluir que uno de los mecanismos para recuperar la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos es mejorar la percepción de corrupción que las personas interpretan existe al interior de estas organizaciones. Mejorar sus estándares de transparencia e integridad es un componente indispensable, más no suficiente, para fortalecer la imagen pública de estas organizaciones e incidir en la confianza ciudadana sobre ellas.

II.

LA REGULACIÓN DE LA INTEGRIDAD EN LOS PARTIDOS EN CHILE Y AGENDAS DE CAMBIO

En los últimos años se han emprendido importantes esfuerzos por prevenir la corrupción tanto en el financiamiento de la política como en los propios partidos políticos.

El mayor impulso a la transparencia e integridad de los partidos provino de la *Ley 20.915, de 2016, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización*. La ley, que modifica diversos cuerpos legales, fortalece el rol de la militancia en el control de las acciones del partido, otorgando el derecho de solicitar y recibir toda la información no reservada del partido, obligar a rendir cuentas a sus dirigentes y exigir el cumplimiento de la declaración de principios del partido, entre otras. Por otro lado, establece la obligación para sus militantes de actuar en conformidad con los principios del partido, sus estatutos y reglamentos internos.

La ley también avanza en la democratización de los partidos, regulando el procedimiento para llevar a cabo sus elecciones internas, las cuales deben garantizar que sea un proceso democrático, de carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado.

En materia de transparencia, la ley detalla la información que todos los partidos deberán tener permanentemente disponible para la ciudadanía en sus sitios web oficiales, de manera completa, actualizada y de acceso expedito. Entre la información de publicación obligatoria se encuentra su estructura orgánica, las declaraciones de intereses y patrimonio de sus candidaturas y directivas, su balance anual, el total de los aportes, donaciones y otras transferencias, su nómina de contrataciones y el registro de gastos en campañas electorales. Esta información debe ser actualizada a lo menos de manera trimestral.

Por otro lado, la *Ley 20.880, de 2016, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses*, establece la obligación de los miembros de las directivas de los partidos políticos de presentar una declaración jurada de intereses y patrimonio, en los términos descritos en la

ley. De fiscalizar el cumplimiento de esta obligación se encarga el Servicio Electoral.

Más recientemente, la *Ley 21.595, de 2023, de delitos económicos*, establece que los partidos políticos, como personas jurídicas, serán penalmente responsables en los términos que determina la ley en caso de que sus miembros cometan alguno de los diferentes delitos incorporados en esta norma.

El principal avance en materia de integridad de esta normativa tiene relación con la implementación de un Modelo de Prevención de Delitos al interior del partido. La ley establece que la persona jurídica podrá eximirse de responsabilidad penal cuando demuestre que ha implementado un modelo que considere:

- 1) la identificación de las actividades o proceso de la persona jurídica que impliquen riesgo de conducta delictiva;
- 2) la existencia de protocolos y procedimientos para la detección y prevención de conductas delictivas en las actividades descritas en el número anterior, que deben asegurar canales seguros de denuncia y sanciones internas para el caso de incumplimiento;
- 3) la asignación de uno o más sujetos responsables para la aplicación de dichos protocolos. Estos sujetos deben tener independencia, facultades efectivas de dirección y supervisión, acceso directo a la administración de la persona jurídica para la información de medidas y planes implementados, para la rendición de cuentas de su gestión y para poder requerir adopción de medidas para su cometido que vaya más allá de sus competencias. La persona jurídica tiene que dotar de todo tipo de materiales para la realización de sus labores, entendiendo la capacidad de la persona jurídica;
- 4) previsión de evaluaciones periódicas por terceros independientes y mecanismos de perfeccionamiento o actualización a partir de tales evaluaciones.

Buena parte de las anteriores reformas proviene de las recomendaciones entregadas por el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, conocido como “Comisión Engel” (2015). Esta instancia relevó la importancia de dotar de mayor transparencia a los partidos políticos, incorporando estándares de transparencia activa, y mayor control y publicidad sobre sus ingresos y gastos.

Si bien la mayoría de las recomendaciones de la Comisión en materia de partidos fue recogida, los cuestionamientos a los partidos políticos se han mantenido y las reformas a su gestión siguen siendo necesarias. Es por esto que durante 2023 el Gobierno de Chile presentó su Estrategia Nacional de Integridad Pública, ENIP (Comisión de Integridad Pública y Transparencia, 2023), que incluye un eje sobre política y partidos. Entre sus objetivos, la ENIP declara que pretende generar confianza, transparencia y participación en los partidos políticos.

Para cumplir con este objetivo, la ENIP establece 22 medidas relacionadas con partidos y política, vinculándose la mayor parte de ellas con el financiamiento y gestión de las campañas políticas. En la Tabla 1 se detalla las seis medidas relacionadas con partidos políticos, en particular.

Se puede apreciar que las anteriores medidas se han enfocado en seguir avanzando en la transparencia de las colectividades políticas. Es así que, tanto en las reformas implementadas con posterioridad al informe de la Comisión Engel de 2015, como en las medidas de la reciente Estrategia de Integridad Pública, el foco del fortalecimiento de la integridad en los partidos se ha centrado en la mejora de su transparencia interna y hacia la ciudadanía. En otros avances relacionados con la integridad han sido particularmente valiosos la extensión de la obligación de presentar declaraciones públicas de intereses y patrimonio a las directivas nacionales de los partidos y la incorporación de estas colectividades como personas jurídicas susceptibles de responsabilidad penal en la reciente Ley de Delitos Económicos.

TABLA 1
MEDIDAS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INTEGRIDAD PÚBLICA
SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Número	Medida	Descripción
1	Aumentar la periodicidad de la transparencia activa de los partidos políticos	Aumentar la periodicidad para publicar mediante transparencia activa información relativa a los partidos políticos.
2	Fiscalización a partidos políticos en terreno	Fiscalizar los gastos regulares de los partidos políticos en terreno (en la sede del partido), lo cual contribuye a la transparencia como base de confianza hacia esas colectividades.
3	Digitalizar procesos de rendición de cuentas de partidos políticos	Apoyar la digitalización de los procesos de reporte y rendición de cuentas de los partidos políticos con el fin de contar con información de mayor calidad, mejorando la periodicidad en el reporte.
4	Apoyar el proceso de implementar datos abiertos sobre información de partidos políticos	Apoyar el proceso de implementar datos abiertos y visualizaciones de datos sobre información relevante de contabilidad y funcionamiento interno de los partidos políticos, de manera que la información sea reutilizable y pueda ser leída por máquinas.
5	Transparencia de institutos de formación política ligados a partidos políticos	Implementar adecuadamente la norma que establece que los institutos de formación política ligados a partidos políticos deben ser registrados por estos y establecer reglas de transparencia a organizaciones que obtengan recursos de forma habitual con cargo a asignaciones parlamentarias.
6	Ficha limpia para autoridades de partidos políticos	Evitar que personas condenadas por ciertos delitos vinculados a corrupción, puedan formar parte de los órganos directivos de un partido político.

Fuente: Elaboración propia en base a plan de acción de la Estrategia Nacional de Integridad Pública (Comisión de Integridad Pública y Transparencia, 2023).

III.

PARTIDOS ABIERTOS: PROGRAMA DE FORMACIÓN EN INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA PARTIDOS POLÍTICOS

Como parte de los esfuerzos permanentes del capítulo chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente, por promover la integridad en las instituciones públicas, durante 2024, se implementó el programa Partidos Abiertos, que buscó crear capacidades en los equipos técnicos de los partidos en materia de integridad y transparencia. Este esfuerzo fue posible gracias a la colaboración con la Fundación Friedrich Ebert.

Además de desarrollar sesiones de capacitación y trabajo colaborativo entre los militantes de diferentes partidos de la centroizquierda chilena, el programa permitió diagnosticar algunos de los principales desafíos para la integridad de los partidos, con base en la experiencia de las colectividades participantes. Para llevar a cabo este diagnóstico, el equipo de Chile Transparente desarrolló un taller de levantamiento de desafíos con un grupo de militantes de todos los partidos parte de la iniciativa. Cada partido (Partido Socialista, Partido por la Democracia, Comunes, Convergencia Social y Revolución Democrática), designó a un grupo de representantes de sus áreas administrativas y de transparencia para asistir al taller. Los desafíos levantados se agruparon en aquellos relacionados con la cultura interna de las colectividades y aquellos relacionados con la gestión. Ambas categorías fueron presentadas previamente a las personas participantes, para estructurar la conversación.

En la Tabla 2 se presentan los resultados del levantamiento de desafíos de la dimensión de cultura, mientras que en la Tabla 3 advertimos aquellos desafíos identificados como de gestión. Las descripciones de cada desafío fueron construidas mediante la sistematización de la discusión en el taller y la retroalimentación de los partidos participantes.

Durante la actividad se pudo concluir que existen problemáticas transversales en los partidos participantes. El desconocimiento interno sobre cómo realizar rendición de gastos, el inadecuado perfil de los administradores electorales y la falta de coordinación entre técnicos y políticos son los desafíos compartidos entre los participantes, en distintos grados, en el área de cultura organizacional.

En materia de gestión, se destaca como desafíos comunes la ausencia de comités u otras estructuras encargadas del resguardo de la ética, el desorden en la rendición de cuentas, las demoras de parte del Servel, la falta de manuales de prevención del delito y los retrasos en las cuotas de militantes.

Con respecto a las diferencias, se presentaron claras brechas según la antigüedad de los partidos. Los partidos de mayor trayectoria, presentan menos problemáticas en materia de estructura, planificación organizacional o recursos, mientras que los restantes partidos presentes relevaron como problemáticas la sobrecarga laboral, la baja institucionalización de procesos y el voluntarismo, en materia de cultura, y la inestabilidad de la estructura, la falta de protocolos y la falta de planificación, en su gestión.

TABLA 2
DESAFÍOS PARA LA INTEGRIDAD EN LA CULTURA PARTIDARIA

Número	Desafío	Descripción
1	Sobrecarga laboral	Las personas participantes indicaron que, si bien no es una obligación, está “bien visto” que las personas militantes asuman responsabilidades en más de un espacio, lo que conduce a una importante sobrecarga laboral de quienes ejercen labores administrativas en el partido.
2	Desconocimiento sobre rendiciones	Las personas militantes desconocen los formatos, formas y plazos de rendición interna de gastos. Al mismo tiempo, se destaca que, cuando se reciben rendiciones, estas son de baja calidad, lo que impide un control efectivo del uso de los recursos. Esto último se debe a que no existe interés en realizar las rendiciones, es decir no existe una cultura de rendición de cuentas interna.
3	Perfil inadecuado de administradores electorales	Se relevó que los administradores electorales muchas veces no cuentan con el conocimiento ni las competencias técnicas para desempeñar su rol. El nombramiento de estas personas obedece a criterios políticos, por sobre los técnicos, lo que puede deberse a que existe desconocimiento entre las directivas partidarias sobre el perfil ideal para este cargo. La falta de mérito en su designación tiene como consecuencia que no exista conciencia sobre la responsabilidad que debería tener sobre los recursos.
4	Baja institucionalización de procesos	Existe un importante desconocimiento entre los militantes sobre las normas y los procesos del partido, lo que dificulta su institucionalización.
5	Voluntarismo	Se valora positivamente al interior de los partidos que las personas militantes realicen labores administrativas de manera voluntaria. Esto es, sin ninguna remuneración de por medio. Esta cultura dificulta la profesionalización de las labores de gestión.
6	Falta de coordinación entre técnicos y políticos	Se relevó una brecha entre el espacio de administración y los espacios políticos de toma de decisión. Esta brecha produce una falta de coordinación y la toma de decisiones sin los conocimientos técnicos y legales necesarios.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3
DESAFÍOS PARA LA INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN INTERNA PARTIDARIA

Número	Desafío	Descripción
1	Ausencia de comités de ética	No se han desarrollado estructuras que velen por la ética de las personas militantes. Estas instancias son esenciales para implementar medidas preventivas, generar conciencia sobre el valor de la ética, la integridad y la transparencia en los procesos del partido y entregar orientación y formación a las personas militantes en estas materias. La única instancia que se encarga de temas de ética son los tribunales supremos, pero estos tienen un rol sancionatorio, más que preventivo o formativo.
2	Inestabilidad de la estructura partidaria	En los partidos de menor antigüedad, las estructuras partidarias, incluyendo las administrativas, dependen de las directivas. Esto tiene como consecuencia la inestabilidad de la estructura, la falta de continuidad de los procesos y la alta rotación de responsables.
3	Desorden en la rendición de cuentas y procesos	En línea como la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, se relevan como desafíos el desorden y la falta de claridad en flujos de trabajo y responsabilidades al interior del partido, especialmente, en materia de rendición. Esto produce que muchas veces no se entreguen las cotizaciones requeridas o respaldos de gastos. Así mismo, se indicó que, cuando existen procedimientos, las personas los desconocen o derechamente no los cumplen.
4	Falta de planificación organizacional	Distintas estructuras administrativas se crean coyunturalmente, en particular, para las elecciones. No se han desarrollado conversaciones sobre la estructura y orgánica permanente que requiere el partido para su gestión.
5	Centralización de procesos	Con el objetivo de mejorar y agilizar la gestión, muchos procesos se encuentran concentrados en Santiago. Si bien esto puede ayudar a uniformar procesos y evitar falta de rendición, impide que las regiones y comunales puedan mejorar su propia gestión.
6	Retrasos en cuotas de militantes	Transversalmente se releva que el atraso en los pagos de cuotas de militantes repercute en los procesos de gestión, demorando pagos y limitando la disponibilidad de fondos.
7	Demoras en respuesta de Servel	En ocasiones, las demoras del Servel validando rendiciones del partido retrasan una serie de procesos internos del partido.

Fuente: Elaboración propia.

IV

REFORMAS PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se ha relevado en las secciones anteriores, las reformas en materia de integridad de los partidos políticos han estado enfocadas en el financiamiento electoral y en fortalecer su transparencia activa de cara a la ciudadanía, esto es cierto tanto para aquellas medidas ya implementadas como para las propuestas de cambio contenidas en la ENIP. No obstante, el camino que Chile ha adoptado en materia de reformas para la integridad de los partidos políticos presenta dos importantes limitaciones.

En primer lugar, no se ha prestado mayor atención a la capacidad de los partidos políticos para implementar apropiadamente dichas obligaciones normativas. La OCDE ha relevado la brecha de implementación como uno de los principales desafíos para el fortalecimiento de la integridad pública. De acuerdo con el más reciente *Anti-corruption and integrity outlook* (OECD, 2024), la brecha de implementación promedio entre los países evaluados, es decir, la diferencia entre las regulaciones y su implementación efectiva, es de 17 puntos porcentuales.

En materia de transparencia, por ejemplo, si bien la Ley 20.915 se encuentra plenamente vigente desde 2017, los partidos políticos de todo el espectro han fallado en cumplir con este estándar mínimo de publicación de información. De acuerdo con el informe sobre transparencia en partidos políticos de Chile Transparente (Figueroa y Zavala, 2021), que evalúa la presencia de información en los sitios web oficiales de los partidos –su actualización, completitud y calidad de publicación–, durante 2021 el conjunto de partidos evaluados alcanzó un promedio de 5,89 puntos en promedio de cumplimiento del estándar exigido en la ley, de un máximo de siete puntos. Este promedio es incluso más bajo que el obtenido en la anterior medición del año 2019, cuando alcanzó un 6,01.

Durante 2021, sólo tres partidos políticos,¹ de 25 evaluados, alcanzaron la puntuación máxima en el cumplimiento

de los indicadores mínimos exigidos por la ley. Más aún, sólo un partido evaluado obtiene la puntuación completa si evaluamos estándares progresivos de transparencia, más allá del mínimo legal. Esta brecha es consistente con los hallazgos del Servicio Electoral obtenidos en sus fiscalizaciones periódicas de la transparencia de los partidos. De acuerdo con el Servel, durante 2023 los partidos fiscalizados promediaron un 84% de cumplimiento de las materias generales y un 79% en materias obligatorias por ley. El fracaso de los partidos en cumplir con la ley constituye una prueba de la persistencia de la brecha de implementación de esta normativa.

Si bien, como el mismo informe de Chile Transparente detalla, el cumplimiento normativo depende también de factores como la voluntad política de sus dirigentes y el compromiso directivo, sobre esta brecha de implementación incide en buena medida la baja capacidad de los partidos para realizar mejoras en su gestión interna.

Como se relevó en el trabajo llevado a cabo durante el programa Partidos Abiertos, los equipos técnicos y administrativos de los partidos políticos son reducidos, y se apoyan fuertemente en el trabajo voluntario de las personas militantes. Esto implica una alta rotación de personal, baja profesionalización de los equipos y escasa continuidad de los procesos administrativos. Esta situación se acentúa en los partidos más pequeños y aquellos de menor antigüedad, según se desprende de las diferencias de cumplimiento observadas por Chile Transparente en su informe sobre transparencia en partidos de 2021 (Figueroa y Zavala, 2021). Los partidos tradicionales, creados hasta el año 2010, obtienen una evaluación promedio de su transparencia de 5,9 puntos, mientras que los partidos creados con posterioridad solo alcanzan los 4,6 puntos.

La segunda limitación del camino seguido por Chile en materia de regulación de la integridad en partidos políticos es que se ha puesto el mayor énfasis en el financiamiento de los partidos y en su transparencia, dejando de lado la gestión de la ética. Si bien este acercamiento a la problemática es comprensible en el marco de los escándalos de financia-

¹ En dicha oportunidad estos tres partidos fueron el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Ecologista Verde.

miento irregular de la política que precedieron a los cambios normativos en materia de partidos, la regulación actual no proporciona un marco robusto que permita comprometer a la militancia de los partidos con un comportamiento ético, ni entrega herramientas de gestión a sus directivas para prevenir y detectar irregularidades de modo oportuno, en particular, cuando estas no necesariamente corresponden a delitos, pero que sí tienen potencial de generar daño reputacional para las colectividades.

La gestión de la ética se entiende como:

the formal framework that ensures public officials engage in ethical behaviour, acting with honesty and fairness whilst complying with prevailing legal norms. Such a framework needs to combine law enforcement and motivation in an appropriate system of rules, values, guidelines and socialisation mechanisms [el marco formal que garantiza que los funcionarios se comprometan con un comportamiento ético, actuando con honestidad y justicia mientras cumplen con las normas legales vigentes. Dicho marco debe combinar la aplicación de la ley y la motivación en un sistema apropiado de reglas, valores, pautas y mecanismos de socialización] (Heywood et al., 2017, p. 21).

La materialización organizacional de este enfoque de gestión centrado en la ética es lo que se conoce como sistemas de integridad. De acuerdo con Maesschalck y Bertók (2009), un sistema de integridad cumple con cuatro funciones: define qué se entiende por integridad, guía a los miembros de la organización hacia la integridad, monitorea su cumplimiento y aplica sanciones en el caso de desviaciones. Estas funciones se cumplen a través de la implementación de diferentes instrumentos de gestión y orgánicos, como códigos de ética, protocolos, declaraciones de valores, canales de denuncia y una estructura clara y coherente de responsabilidades.

A partir de 2016, la administración del Estado en Chile ha avanzado en la implementación de sistemas de integridad organizacionales. Primero, a través del desarrollo de códigos de ética por cada institución, y luego, desde 2017, con el establecimiento de sistemas de integridad compuestos por una persona coordinadora del sistema, un comité de ética y un canal de denuncias, y una plataforma de gestión del sistema. Sin embargo, los partidos políticos, así como las municipalidades, quedaron fuera de este impulso a la gestión de la ética en el país.

La actual regulación de partidos políticos no obliga a estas colectividades a implementar un sistema de integridad ni a mantener un código de ética. La estructura de los partidos políticos chilenos en materia de control de la conducta, fijada por la Ley 18.603, sólo mandata la creación de un tribunal supremo y tribunales regionales, que son las instancias encargadas del control disciplinario de las personas militantes. Si bien estos tribunales son los que actualmente lidian con el incumplimiento de los valores del partido por parte de los militantes, resolviendo diferentes sanciones, entre las

que se cuentan la expulsión, este enfoque es lo que en la literatura se denomina como *low road*, o basado en la obediencia (Rohr, 1989), y ha demostrado una limitada efectividad promoviendo el comportamiento ético (OECD, 2017).

Por el contrario, a partir de 2017, el conjunto de la administración pública en Chile, alineada con la tendencia internacional, ha avanzado en el enfoque denominado *high road*, o basado en la integridad (Rohr, 1989), pues se busca promover la reflexión valórica de las personas funcionarias mediante el desarrollo de códigos de ética, la formación continua y una estructura orgánica responsable de resguardar estos procesos.

Tomando en cuenta las limitaciones anteriores, es que se propone avanzar en dos reformas a la regulación de los partidos políticos chilenos que permitan subsanar las problemáticas identificadas.

En primer lugar, se debe fortalecer la gestión interna de los partidos políticos. Enfrentar la brecha de implementación de la regulación actual, implementar nuevas reformas que permitan gestionar la ética partidaria y, en general, asegurar el cumplimiento normativo de las colectividades depende de una estructura administrativa robusta y eficiente.

La administración interna no es un área atractiva para la inversión de recursos, especialmente, teniendo en cuenta la diversidad de actividades que llevan a cabo los partidos políticos. Es por este motivo que suceden prácticas como las descritas en la sección precedente (equipos de voluntarios, baja profesionalización y centralización de capacidades administrativas).

Nuevas obligaciones deben venir acompañadas de nuevos recursos para implementarlas, de manera de evitar que la norma se convierta en letra muerta. Si bien el enfoque de integridad seguido por la administración pública en Chile es el deseable, la evidencia revela que su implementación no está en línea con lo esperado. Pliscoff y Lagos (2021), destacan que el 57% de los sistemas de integridad de 193 instituciones públicas evaluadas sólo se encuentra formalizado. Esto es, sin una implementación operativa efectiva. Si sumamos a este porcentaje el 15% de instituciones que no cuenta con un sistema de integridad, como lo mandata la Dirección Nacional del Servicio Civil, las instituciones públicas sin un sistema de integridad efectivamente implementado alcanzan el 72%, a la fecha de evaluación.

La situación descrita es síntoma del principal desafío para la implementación de un enfoque de integridad en Chile, que es la falta de recursos. La obligación de crear códigos de ética y sistemas de integridad en las instituciones públicas, que implica la constitución de un comité de integridad y la designación de una persona coordinadora del sistema, no estuvo acompañada de nuevos recursos para las instituciones, obligándolas a entregar nuevas responsabilidades a personas funcionarias con otras funciones. La gestión de la integridad se vuelve secundaria para los equipos de las

instituciones cuando no existen incentivos ni dedicación exclusiva para ejecutarla, lo que tiene como consecuencia que los sistemas se implementen sólo de manera formal.

De la misma forma, a los partidos se les han entregado nuevas obligaciones, pero no se han movilizado recursos para cumplir con ellas. Sin recursos focalizados en la integridad y la transparencia, es difícil superar la brecha de implementación entre la norma y su cumplimiento efectivo. Esta es una responsabilidad compartida entre los partidos, que no han entendido estas temáticas como prioridad de gasto, y el Estado, que no ha establecido los incentivos y las regulaciones para financiar una gestión partidaria capaz de dar cumplimiento a sus responsabilidades.

Es por lo anterior que, más que entregar mayor financiamiento, se debería regular cómo los partidos deben invertir los recursos públicos que reciben. En esto existe precedente. Con el objetivo de fortalecer la participación de la mujer en la política, a los partidos se les impuso la obligación de invertir el 10% del financiamiento público recibido en actividades que permitieran cumplir con este fin. Es el Servicio Electoral el responsable de evaluar si los partidos han cumplido efectivamente con esta obligación.

Siguiendo este precedente, se propone que un porcentaje fijo del financiamiento público a los partidos sea designado al fortalecimiento de su gestión interna, su integridad y su transparencia. De esta forma, tal como sucede con el 10% reservado para la participación de la mujer (RPPM), se crearán iniciativas especialmente destinadas a impulsar el compromiso ético de los militantes, nuevas instancias formativas, nuevas normas internas y una orgánica responsable de asegurar el cumplimiento de la obligación. Así mismo, la inversión obligatoria en administración e integridad contribuirá a combatir la baja profesionalización de los equipos de gestión, la centralización de los procesos y la dependencia de personas voluntarias para estas labores.

Ahora bien, una reforma que avance en la priorización del gasto por parte de los partidos para la administración debe estar acompañada de otras obligaciones. El incentivo a invertir recursos en administración puede redundar en la contratación excesiva de personal, el nepotismo y amiguismo, y el pago de sueldos excesivos a miembros del partido. Para prevenir esto, por un lado, el Servicio Electoral podrá evaluar la razonabilidad de la inversión realizada, tal como sucede con el uso de los recursos para el 10% RPPM. Cuando el gasto no sea razonable o no contribuya al objetivo propuesto, el Servicio Electoral podrá rechazar el gasto y dar paso a descuentos al financiamiento del partido. Anualmente, el Servel realiza este tipo de descuentos cuando los partidos incumplen sus obligaciones en materia de RPPM.

Por otro lado, teniendo en cuenta que los partidos persiguen un fin público y reciben recursos públicos para su funcionamiento, es razonable considerar la implementación de normas que permitan prevenir los conflictos de intereses y otras irregularidades en el uso de los recursos públicos, tal como sucede con otras instituciones que cumplen con

ambos criterios, como las corporaciones municipales. De esta forma, se propone aplicar normas para regular el lobby sobre las colectividades, creando un registro público de audiencias, donativos y viajes, así como un formulario único de solicitud de audiencias con criterios de igualdad y transparencia. Bajo la regulación del lobby deberían estar consideradas las directivas partidarias, así como sus órganos colegiados y los miembros directivos de su personal administrativo.

Es también relevante prevenir los conflictos de intereses en la gestión y las contrataciones de los partidos, por lo que se propone aplicar normas de inhabilidad que prevengan la contratación de familiares de miembros de las directivas partidarias y otras figuras prominentes del partido dentro de los equipos de gestión, cuando sus remuneraciones se financien con recursos públicos. También debería considerarse la inhabilidad para aquellas personas que tienen contratos vigentes con el partido, ascendientes a 200 UTM, tal como sucede con la administración del Estado.

La segunda reforma necesaria para avanzar en el fortalecimiento de la integridad de los partidos políticos consiste en la implementación de sistemas de integridad organizacionales en estas entidades.

Siguiendo la propuesta de Maesschalck y Bertók (2009), Plissock y Lagos (2021), realizan una esquematización de las funciones y componentes que debe tener un sistema de integridad que incluye los elementos normativos que regulan la integridad y el sistema, formaciones y otras actividades que promueven el conocimiento y reflexión ética, elementos operativos como canales de denuncias y sanciones. Estos elementos se individualizan en la Tabla 4.

TABLA 4
FUNCIONES Y COMPONENTES DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL

Funciones	Determinar y definir lo que se entiende por integridad	Guiar hacia la integridad	Monitorear la integridad	Aplicar sanciones en caso de incumplimientos
Instrumentos o componentes del sistema de integridad organizacional	Análisis de riesgos, código de conducta, política de conflictos de interés, política de regalos, arreglos pos-empleo, medidas estructurales (rotación de funciones), análisis de dilemas éticos, consultas al personal y a interesados, código de ética, definición de estándares no escritos sobre la materia.	Capacitaciones sobre reglas ligadas a la integridad, juramento o firma de una declaración de integridad, consejo y asesoría, capacitaciones sobre el factor de valores de la integridad, inclusión de la integridad en el discurso regular, conducta ejemplar de los directivos, coaching y consejo sobre integridad.	Políticas de denunciadores, políticas de denuncias o quejas, inspecciones, tests de integridad, sistemas de alarmas tempranas, registro sistemático de quejas, investigaciones, etc.; encuestas donde se mida las violaciones a la integridad y el clima organizacional, encuestas sobre dilemas de integridad, pruebas informales para verificar dilemas éticos.	Sanciones formales, procedimientos para manejar violaciones a la integridad, sanciones informales.

Fuente: Pliscoff y Lagos (2021, p. 87).

En Chile, la implementación de sistemas de integridad regulada por la Dirección Nacional de Servicio Civil (según consta en el Oficio Ordinario 1316 de junio de 2017), considera un comité de integridad compuesto por personas funcionarias de la institución, una persona coordinadora del sistema, asesores técnicos y una plataforma de gestión de la integridad, para el seguimiento y evaluación del sistema. A esto se suma un código de ética institucional (Ministerio de Hacienda, 2016).

Siguiendo este marco y tomando como ejemplo la implementación de sistemas de integridad en la administración del Estado, los partidos políticos deben considerar a lo menos el desarrollo de un código de ética que fije colectivamente los valores y el estándar de comportamiento esperado de la militancia en diferentes áreas del quehacer organizacional, el fortalecimiento del canal de denuncias del partido y el establecimiento de una orgánica que permita "guiar hacia la integridad". Los tribunales supremos y regionales poseen un rol eminentemente sancionatorio, por lo que no permiten prevenir inobservancias éticas.

Los partidos políticos requieren de una estructura que pueda orientar tempranamente a las personas militantes sobre dilemas éticos y potenciales irregularidades, diseñar iniciativas de formación, difusión y reflexión ética para potenciar el comportamiento íntegro de los miembros de la colectividad y asesorar a la directiva y otros órganos colegiados en otras temáticas que permitan la materialización efectiva de la transparencia y la probidad en las actividades partidarias. Este es el rol que tradicionalmente desempeñan los comités y encargados de ética o integridad.

El momento para avanzar a la implementación de sistemas de integridad en los partidos políticos es oportuno. La reciente entrada en vigencia de la Ley de Delitos Económicos impulsará a los partidos a desarrollar Modelos de Preven-

ción de Delitos (MPD), que les permita eximirse de responsabilidad jurídica. Estos modelos, según se definen en la ley, consideran elementos como la creación de procedimientos y protocolos para prevenir y detectar conductas delictivas, canales de denuncia seguros y personas responsables del cumplimiento del modelo. Estos elementos pueden complementarse con un sistema de integridad, incorporando la reflexión y formación ética como parte del modelo. Es importante, no obstante, tener en cuenta que el enfoque centrado en el cumplimiento de este modelo no es equivalente con el enfoque de integridad, como se ha destacado anteriormente, por lo que la existencia del MPD no reemplaza la necesidad de desarrollar también un sistema de integridad que lo robustezca.

Para un efectivo fortalecimiento de la integridad en las colectividades nacionales, que permita contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana, se requiere de ambas reformas. Como ha demostrado la experiencia de las instituciones de la administración del Estado, un sistema de integridad sin los recursos ni las medidas de gestión pertinentes se quedará sólo en la materialización formal. Por otro lado, mejoras de gestión y nuevos recursos sin normas que prevengan el conflicto de interés y la influencia indebida, y sin una orientación ética, pueden dar paso a nuevas irregularidades.

V

CONCLUSIÓN

La confianza de la ciudadanía en los partidos políticos es fundamental para que puedan cumplir con el rol central que desempeñan en la democracia. La crisis de confianza que hoy atraviesan no responde a una única causa y hacerse cargo de ella requiere de una política de largo alcance, que impacte no sólo en los partidos políticos, sino en el conjunto de las instituciones de la democracia. No obstante, la presente propuesta pretende relevar un componente que, de acuerdo con la evidencia, incide directamente sobre la confianza no sólo en los partidos, sino que en las instituciones: la percepción de corrupción.

Chile presenta una alta percepción de corrupción, que se correlaciona con su alta desconfianza en las instituciones. Transformar esta visión de la ciudadanía requiere de un compromiso decidido y sistémico de los diferentes actores de la sociedad, fundado en la promoción de la integridad pública (OECD, 2017).

Si bien en los últimos años el país ha dado grandes pasos en fortalecer la integridad y la transparencia en los partidos políticos, incorporando estándares de transparencia activa, estableciendo declaraciones de intereses y patrimonios, y haciéndolos responsables como personas jurídicas ante la eventual comisión de diferentes delitos, persiste como principal desafío la brecha de implementación entre los que regula la ley y la realidad.

Los partidos todavía no han sido capaces de cumplir de manera óptima con los estándares de transparencia que mandata la ley, como lo demuestran sucesivos estudios de Chile Transparente en la materia (Figueroa y Tabilo, 2019; Figueroa y Zavala, 2021). Tampoco han podido responder a la reciente Ley de Delitos Económicos. Si bien no es obligatorio, el Modelo de Prevención de Delitos permitiría a los partidos eximirse de responsabilidad jurídica en caso de la comisión de delitos por parte de sus militantes. A la fecha de implementación del programa Partidos Abiertos, durante 2024, ninguno de los partidos participantes había desarrollado su modelo.

Esta brecha de implementación es, en buena medida, consecuencia de estructuras internas débiles. Poco personal, baja profesionalización, escasa planificación y continuidad de procesos, centralización, sobrecarga laboral y depen-

dencia del trabajo voluntario son los factores que impiden que los partidos emprendan las reformas de gestión necesarias para asegurar que la norma se cumpla efectivamente, más allá de lo formal.

Por otro lado, el enfoque de las reformas a los partidos ha estado puesto en potenciar su transparencia y reforzar el cumplimiento normativo, por ejemplo, a través de sus tribunales internos. Si bien ambas cosas son esenciales para prevenir, detectar y sancionar irregularidades, la falta de un enfoque basado en la ética deja a los partidos rezagados con respecto a las instituciones públicas e impide que sus militantes cuenten con la orientación y formación ética necesaria para prevenir delitos e inobservancias éticas, que pueden tener altos costos reputacionales para las colectividades.

Para responder a estos desafíos es que se propone, como parte de la agenda de modernización y reforma de los partidos, fortalecer sus estructuras internas, a través de la regulación del uso de los recursos públicos que se les asignan. Tomando como ejemplo la obligatoriedad de invertir el 10% de sus recursos en actividades que fomenten la participación política de la mujer, se propone promover que un porcentaje de sus ingresos se dirijan al fortalecimiento de su gestión, su integridad y transparencia, bajo supervisión del Servel.

De manera de evitar que estos recursos tengan un uso irregular, se propone crear inhabilidades al interior de los partidos, impidiendo que se utilicen los recursos públicos asignados para la contratación de familiares y amigos. Del mismo modo, para prevenir la influencia indebida sobre las directivas partidarias y sus equipos de gestión, se propone extender la normativa de lobby a estas colectividades.

Finalmente, se propone establecer la obligación de implementar sistemas de integridad al interior de los partidos, a lo menos replicando los componentes exigidos a las instituciones de la administración del Estado: comités de integridad o ética, una persona encargada, un código de ética y un canal de denuncias.

La crisis de desconfianza que hoy enfrentan los partidos exige medidas decididas y audaces que sean capaces de

demostrar el compromiso del Estado y de todas las personas que se dedican a lo público con una cultura de tolerancia cero a la corrupción. Este compromiso va más allá de evitar incumplir la ley, materializándose en la alineación permanente y coherente con el bien común y con los valores que orientan la vida pública, en beneficio de la ciudadanía. Como instituciones fundamentales de la democracia, los partidos deben ser los primeros en elevar su estándar, pasando del mero cumplimiento al compromiso activo con la integridad.

REFERENCIAS

- Centro de Estudios Públicos** (2024, 30 de julio). Encuesta CEP N° 91, junio-julio 2024. <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-91/>
- Comisión de Integridad Pública y Transparencia, Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile** (2023, diciembre). *Estrategia Nacional de Integridad Pública*. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Publica-2.pdf>
- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción** (2015, 24 de abril). *Informe Final*. <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Figuroa, M. y Tabilo, T.** (2019, junio). *Índice de transparencia en partidos políticos. Informe 2019*. Konrad-Adenauer-Stiftung y Chile Transparente. <https://www.kas.de/documents/262509/6721495/ftp-2019.pdf/b9b55ad6-f0bc-97b6-c879-75718ff31a54?version=1.0&t=1564440510276>
- Figuroa, M. y Zavala, D.** (2021). Índice de transparencia en partidos políticos: Informe 2021. Chile Transparente. https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1733861359itpp2021.pdf
- Heiss, C.** (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* Aguilar.
- Heywood, P., Marquette, H., Peiffer, C. & Zúñiga, N.** (2017). *Integrity and integrity management in public life* [Integridad y gestión de la integridad en la vida pública]. University of Nottingham/University of Birmingham. European Union. <http://anticorrup.eu/publications/integrity-and-integrity-management-in-public-life/>
- Keefer, P. & Scartascini, C.** (Eds.) (2022). *Confianza: La clave de la cohesión social y el crecimiento de América Latina y el Caribe* [Resumen ejecutivo]. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003911>
- Ley 18.603 de 1987.** *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos*. 11 de marzo de 1987. D. O. 32.729. <https://bcn.cl/2k1la>
- Ley 20.880 de 2015.** *Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses*. 24 de diciembre de 2015. D. O. 41.348. <https://bcn.cl/27egf>
- Ley 20.915 de 2016.** *Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización*. 11 de abril de 2016. D. O. 41.433. <https://bcn.cl/3m43s>
- Ley 21.595 de 2023.** *Ley de Delitos Económicos*. 7 de agosto de 2023. D. O. 43.629. <https://bcn.cl/3enf8>
- Maesschalck, J. & Bertók, J.** (2009). *Towards a sound integrity network: instruments, processes, structures and conditions for implementation* [Hacia una red de integración sólida: instrumentos, procesos, estructuras y condiciones para su implementación]. Organization for Economic Co-operation and Development. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2652177>
- Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile** (2016, 10 de febrero). *Oficio Circular 03: Planificación para la elaboración e implementación de Códigos de Ética en los Servicios Públicos*. <https://www.hacienda.cl/documentos/codigo-de-etica-y-sistema-de/oficio-circular>
- . (2017, 27 de junio). *Oficio Ordinario 1316: Informa acciones vinculadas a la implementación del sistema de integridad en cada institución pública*. <https://portal.sma.gob.cl/index.php/download/oficio-ordinario-n-1316-2017-servicio-civil-informa-acciones-vinculadas-a-implementacion-del-sistema-de-integridad-en-cada-institucion-publica/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.** (2018). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> / <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435/>
- Organization for Economic Co-operation and Development, OECD** (2017). *Government at a Glance 2017* [Gobierno de un vistazo 2017]. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- . (2024). *Anti-corruption and integrity outlook 2024* [Perspectivas de lucha contra la corrupción e integridad para 2024]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>
- Plischoff Varas, C. y Lagos Machuca, N.** (2021) Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión y Política Pública*, 30 (3), 81-114. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.961>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD** (2020). *Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido*. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/diez-anos-de-auditoria-la-democracia-antes-del-estallido>
- . (2024). *Informe sobre desarrollo humano en Chile. ¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-08/idh_2024_pdf_1.pdf
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and virtue* [Ética para burócratas: Un ensayo sobre el derecho y la virtud] (segunda edición). Marcel Dekker.
- Scherman, A., González, R. y Browne, M.** (2024, enero). *Encuesta Postplebiscitos: Nuevo Escenario Político*. Escuela de Comunicaciones y Periodismo, Universidad Adolfo Ibáñez. <https://leas.uai.cl/web/wp-content/uploads/2024/03/PPT-Encuesta-PostPlebiscito-LEAS.pdf>

AUTORES

Michel Figueroa. Administrador público y magíster en Gobierno y Gerencia Pública. Director ejecutivo de Chile Transparente.

David Zavala. Cientista político y diplomado en Innovación Pública y Gobierno Abierto. Coordinador del Sector Público de Chile Transparente.

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable:
Dr. Cäcilie Schildberg
Directora del Proyecto Regional FESminismos |
Representante de la FES Chile

<https://fesminismos.fes.de/>
[@fesminismos](#)

<https://chile.fes.de/>
[@feschile](#)

Edición de contenido:
Arlette Gay
Directora de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ABRIR LOS PARTIDOS

Reformas para fortalecer la integridad



Los partidos políticos en Chile se encuentran sumidos en una crisis de confianza de larga data, acrecentada por casos de corrupción que involucran a las propias colectividades y a sus militantes.



El fortalecimiento de la integridad organizacional de las colectividades se plantea como una de las principales vías para recuperar la confianza ciudadana y así prevenir el deterioro de la democracia en el país.



Con este fin, se propone, por un lado, promover la inversión en la gestión de los partidos, buscando la continuidad y profesionalización de sus procesos de gestión y, por otro, regular y prevenir los conflictos de intereses y la influencia indebida e implementar sistemas de integridad que promuevan la reflexión ética de las personas militantes.