

Emparejando la cancha política. Las reformas de Bachelet

Claudio Fuentes S.

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el Congreso Nacional aprobó diversas reformas políticas asociadas con elevar estándares de transparencia del juego político, establecer mecanismos de control del financiamiento de campañas y de partidos, y reformar el sistema de representación política —en particular a través de la reforma electoral para elegir diputados y senadores—. En este artículo se evaluará hasta qué punto aquel conjunto de reformas contribuye a emparejar la cancha de competencia política, es decir, si una vez aprobadas, existirá mayor igualdad de competencia entre las opciones políticas.

Hasta el año 2003, en el sistema político chileno cada partido y candidatura recurría a cualquier forma de financiamiento para visibilizar sus opciones políticas y mantenerse en el poder. Ese año se introdujo una primera reforma, caracterizada por favorecer contribuciones anónimas y reservadas, en especial los aportes de empresas a ciertas tiendas políticas. No existían controles *ex ante* y *ex post* del financiamiento de la actividad política, ni sanciones por eventuales delitos cometidos en la materia. El sistema tampoco consideraba mecanismos de acción afirmativa y menos velaba por mantener ciertos estándares en los partidos políticos (Fuentes, 2011).

Las reformas introducidas en el gobierno de Bachelet son particularmente significativas, pues transformaron ciertas reglas básicas de la competencia política. Aquí no nos detendremos en analizar cada una de ellas en particular,

pero intentaremos un diagnóstico general. Tampoco consideraremos en esta evaluación aspectos asociados al grado de competencia o el nivel de transparencia alcanzado en una determinada reforma. Nos interesa específicamente una dimensión: la igualdad de competencia. En la siguiente sección explicaremos esta dimensión; luego, describiremos los principales alcances de las reformas implementadas en el periodo de Bachelet 2014-2018, en lo atinente a reforma de partidos, probidad y financiamiento de campañas. Finalmente analizaremos hasta qué punto aquellas reformas logran “emparejar la cancha”.

1 La igualdad como objetivo de política

Aunque son diversos los aspectos que pueden observarse en una política pública, aquí nos interesa evaluar uno en particular: hasta qué punto las medidas implementadas durante el gobierno de Bachelet en relación con los partidos políticos y sistemas electorales generaron condiciones de mayor igualdad en esos ámbitos. Entendemos por igualdad la condición de contar con las mismas oportunidades o exigencias para el pleno ejercicio democrático desde el punto de vista de la competencia (igualdad de competencia) y respecto de los resultados (igualdad de representación). Cuando se aspira a una “cancha pareja”, es esencial un marco formal e informal que posibilite una similar expresión de las diferentes posturas existentes en un determinado sistema político. Estas expresiones debiesen traducirse en resultados que reduzcan las brechas sociales y políticas.

Observaremos en primer lugar las medidas asociadas a transparencia y probidad. Aquí no basta con que la norma establezca una exigencia de transparentar cierta información, sino que la política pública debe garantizar que dicha información sea accesible al conjunto de la ciudadanía y no a un círculo pequeño de actores. La segunda dimensión es la competencia política, que considera el financiamiento de campañas y el desenvolvimiento mismo de ellas. Al respecto, interesa observar hasta qué punto se establecen mecanismos para asegurar una competencia con mayor equidad, donde cualquiera pueda competir por las preferencias ciudadanas. La tercera dimensión se refiere al sistema de partidos y sistema electoral para elegir representantes en el Congreso Nacional, y que se constituye en la piedra angular de la representación política. Aquí, nos interesa observar los mecanismos institucionales para la creación y subsistencia de partidos, como la traducción de votos en escaños, y conocer si se consideraron mecanismos de acción afirmativa para resolver brechas históricas en la representación.

A continuación analizamos las reformas introducidas en el periodo de Bachelet, y si ellas consideran dimensiones asociadas a la igualdad de representación y competencia recién indicadas.

2 El cambio paradigmático de las reglas del juego

Entre 2014 y 2016 se introdujeron las siguientes reformas legales:

- Ley 20840. Sustituye el sistema electoral binominal para elecciones parlamentarias, estableciendo mayores grados de proporcionalidad; aumenta el número de parlamentarios; establece un sistema de cuotas en las listas de candidaturas, y disminuye las barreras para crear partidos políticos.
- Ley 20860. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral (Servel).
- Ley 20870. Establece cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal por infracción grave a las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- Ley 20880. Establece regulaciones sobre conflicto de interés y reforma los mecanismos para fideicomiso ciego.
- Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia; regula el financiamiento y publicidad de campañas, entre otras materias.
- Ley 20911. Crea plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.
- Ley 20915. Modifica la ley de partidos para fortalecer el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.
- Ley 20922. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Este conjunto de leyes constituye una significativa transformación del sistema político, dado que implicó alterar reglas del juego de la competencia electoral, de la estructura interna de los partidos, de los mecanismos de fiscalización, y del modo en que se hacen campañas políticas. Una serie de factores explican esta transformación. El hecho de que la coalición de la Nueva Mayoría obtuviera mayoría parlamentaria en la cámara de Diputados y en el Senado es un factor central que movilizó al Ejecutivo para reformar el sistema binominal, aprobado en enero de 2015. Luego, se estimuló una batería de proyectos de ley tras la serie de escándalos políticos relacionados con el modo de financiamiento de las campañas políticas. El hecho de que tales denuncias involucraran transversalmente a actores a políticos de derecha, centro e izquierda, ayudaría facilitar las reformas. A ello debemos sumar la acción de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación, que mantuvieron un vivo interés en dar seguimiento al curso de las reformas.

Luego de darse a conocer el caso Caval, que afectó a la familia de la Presidenta de la República, se activaron iniciativas políticas para colocar en la palestra pública una nutrida agenda de reformas. En marzo de 2015, la Presidenta estableció un Consejo Asesor Presidencial (Comisión Engel), que definió cinco esferas para regular: los mercados, el vínculo entre el mundo privado y el sector estatal, la gestión del Estado, los partidos políticos, y educación cívica (Comisión Engel, 2015).

Una vez propuesta una serie de reformas que sirvieron para identificar un *agenda setting*, aliados políticos en el Congreso y en el mismo Ejecutivo se interesaron en agilizar la reforma en materia de probidad y transparencia. Se produjo una situación virtuosa de actores sociales, políticos e institucionales que presionaron por avanzar cambios.

En agosto de 2015, el Gobierno definió una agenda anticorrupción (la agenda del 6+6) que señalaba el compromiso de avanzar en una primera etapa en la aprobación de seis reformas: (i) Financiamiento de campañas, (ii) Pérdida de escaño por infracciones graves a leyes electorales, (iii) Fortalecimiento del Servel; (iv) Autonomía constitucional para el Servel; (v) Comisión de Valores; y (vi) Perfeccionamiento de la ley sobre probidad en la función pública, que amplía el rango de sujetos obligados a realizar declaraciones de intereses y patrimonio. La segunda etapa consideraba otros seis proyectos: (vii) Reforma a los partidos políticos; (viii) Sanciones a los conflictos de interés; (ix) Regulación por corrupción y cohecho; (x) Regulación del uso de suelos; (xi) Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública; y (xii) Establecimiento de la obligatoriedad de la educación cívica en colegios.

Al comparar las leyes aprobadas y la agenda de reformas priorizada por el Gobierno, se tiene que los compromisos del Ejecutivo fueron mayoritariamente aprobados en un breve plazo (poco menos de dos años). Queda pendiente lo relativo a Comisión de Valores y a la regulación del uso de suelos. Desde una perspectiva histórica, también puede observarse un avance muy significativo.

DIAGRAMA REGULATORIO

Fuente: Elaborado por el autor. Extractado de Fuentes (2017).

Si en lo concerniente a financiamiento de campañas electorales observamos cuatro dimensiones (transparencia, equidad de competencia, acción afirmativa, y control y fiscalización), se tiene que antes del año 2003 Chile vivía en una verdadera ley de la selva, sin regulaciones de ningún tipo. El primer hito fue el año 2003, cuando se aprobó una reforma que establecía ciertos mecanismos para el financiamiento de campañas; en términos generales, sin embargo, los niveles de transparencia y la equidad de competencia eran bajos; no existían medidas de acción afirmativa y el sistema se caracterizaba por bajos niveles de control y fiscalización (tabla 1).

Tabla 1. Evaluación de normativa de financiamiento de campañas

	Pre 2003	2003-2016	Post 2016
Transparencia	Nula	Baja	Alta
Equidad de competencia	Baja	Baja	Media
Acción afirmativa	Nula	Nula	Media
Control y fiscalización	Nula	Baja	Alta

Fuente: Elaborado por el autor. Extractado de Fuentes (2017).

La situación de las reformas que analizaremos a continuación es significativamente diferente: en todas las dimensiones se observan alzas relevantes. La interrogante es si tales reformas ayudan o no a emparejar la cancha de competencia y representación política.

3 Análisis de las reformas

Frente a algunas de las reformas más relevantes en el ámbito del sistema político —reforma electoral, financiamiento de campañas y reforma a los partidos políticos—, interesa si ellas ayudan o no a emparejar la cancha política.

3.1 Reforma electoral al sistema de representación parlamentario

La reforma al sistema electoral binominal era una de las demandas históricas de las fuerzas de centro-izquierda. El tema fue propuesto en las reformas constitucionales del gobierno de Lagos, pero la coalición de derecha se negó a negociar este punto (Fuentes, 2012). El sistema binominal tendía a sobrerrepresentar a la segunda mayoría, por lo que era esperable el rechazo de la derecha a este cambio. Un paso relevante de esa reforma fue la eliminación de los senadores designados y vitalicios, que redujo el poder político de la derecha en el Senado (Fuentes, 2012).

Con la reforma se cambió la distribución de 60 distritos que elegían dos diputados en cada uno de ellos (120 en total), por una composición territorial de 28 distritos que eligen entre tres y ocho diputados, dependiendo de la población (155 diputados). En el caso del Senado, se eligen entre dos, tres o cinco senadores por circunscripción (15 circunscripciones, totalizando 50 senadores). Se mantiene un sistema de lista abierta, donde los electores deben votar nominalmente, es decir, por candidatos dentro de la lista. Cada lista puede presentar el número total de cargos por llenar en cada distrito/circunscripción, más un nombre adicional (fórmula $N+1$). La traducción de votos en escaños se realiza mediante el sistema de D'Hont, en que los parlamentarios electos son los que obtuvieron el mayor número de votos dentro de las listas más votadas.

En la nueva división territorial, la Región Metropolitana —la zona geográfica con mayor cantidad de electores (aproximadamente 5,5 millones)— representa el 38% del padrón. En el caso de diputados, en la Región Metropolitana se elegirían 47, que representarán el 30% de la Cámara, mientras en el caso del Senado quedará con 5 senadores, que representan solo el 10% de la Cámara Alta. Aunque la reforma realizó una corrección respecto del binominal, aquella mejora no implicó una perfecta representación entre número de electores y representantes.¹

1 Aninat, González y Sierra (2015) calculan lo que se denomina *malapportionment* o la distorsión que se

Además, se estableció que los partidos deberán presentar al menos un 40% de candidatas, dado que del total de candidaturas a diputados y senadores por los partidos o pactos electorales, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrían superar el 60%. Este mecanismo se aplicará en cuatro elecciones hasta el año 2029. Los partidos podrán realizar primarias para determinar hasta el 40% de los cargos por completar, de modo que la cuota de género puede completarse dentro del 60% restante de los cargos que no fueron parte de la primaria, si es que no hubo mujeres electas para competir.

Adicionalmente, por cada candidata electa, se le entregará al partido un monto adicional de 500 Unidades de Fomento (unos US\$ 20.000 aproximadamente) para las próximas cuatro elecciones hasta el año 2029. Finalmente, las candidatas al Senado y a la Cámara de Diputados podrán recibir un monto adicional por cada voto obtenido (US\$0,4 o CL\$270 aproximadamente por cada voto obtenido).

Aunque esta nueva normativa se aplicará por primera vez en noviembre de 2017 para las elecciones parlamentarias, pueden anticiparse los siguientes aspectos.

Primero, al existir más asientos en disputa dentro de cada distrito (y en algunas circunscripciones), se incrementa la competencia y la probabilidad de que nuevas fuerzas políticas accedan al poder de representación parlamentaria, que ya no dependerá tanto de la voluntad de las dos primeras coaliciones que antes negociaban cupos parlamentarios. El incentivo sigue estando en la conformación de listas, por cuanto las probabilidades de resultar electo se incrementan en la medida en que las listas obtienen más votos. De allí que seguramente se verán más beneficiados los partidos que ya están en el poder y que logren acuerdos favorables a la agregación de votos de lista.

Por otra parte, se establecen mecanismos concretos de acción afirmativa para incorporar mujeres en las listas parlamentarias e incentivos económicos para que ellas financien sus campañas.

Por último, bajo estas nuevas reglas de competencia, los independientes tendrán mayores posibilidades de ser electos, dado que el umbral de electividad se redujo, aunque quienes participan de listas siempre tendrán una ventaja relevante respecto de quienes no integran listas. Por lo tanto, es probable que candidatos independientes con votaciones altas no resulten electos, dado que candidatos dentro de una lista que obtienen menos votos se ven favorecidos por el voto de lista. Además, sigue existiendo la exigencia de que los

produce entre los votos obtenidos y la representación en la Cámara de Diputados. En el sistema binominal, la suma de esta distorsión a nivel nacional llegaba al 19,4%, siendo las regiones Metropolitana (8,4%) y del Biobío (1,24%) donde se manifestaba con mayor intensidad. Con el nuevo sistema electoral, las cifras se reducían a 5,88% y 0,34%, respectivamente.

independientes cuenten con un cierto número de firmas para poder participar de la elección (0,5% del número de electores que votaron en las últimas votaciones).

Entre los aspectos críticos y que afectan la igualdad de representación está la subrepresentación de la Región Metropolitana en virtud del número de electores con que cuenta, que ya mencionábamos. Al respecto, el sistema favorece la representación de áreas geográficas con menor densidad de población, lo que también podría ser considerado una acción afirmativa hacia tales distritos. Además, el cambio en términos de la representación fue más relevante en la Cámara de Diputados, ya que en el Senado se mantuvieron cinco circunscripciones con el sistema binominal; es decir, se eligen solo dos senadores por circunscripción en esos territorios. Así, en términos de igualdad de presentación, ella se dará con mayor intensidad en la Cámara que en el Senado.²

Otro problema detectado y que podría afectar la igualdad de competencia se refiere a la fusión de distritos. Al reducirse su número, se da mayor posibilidad de elegir más diputados en ellos, pero los territorios que abarca cada distrito/circunscripción modificado es significativamente mayor. Ello, plausiblemente, encarece el costo de las campañas, por los problemas de alcanzar al conjunto de los electores. Lo que seguramente sucederá es que los candidatos se concentrarán en ciertos nichos de alta densidad de población dentro del territorio. Si un distrito contiene zonas rurales/urbanas, es esperable que los candidatos busquen votos en las zonas urbanas, lo que genera problemas de representación. Para aquellas candidaturas menos conocidas, resultará más costoso darse a conocer en territorios considerablemente más grandes.

También el requisito de cuotas para mujeres en las elecciones podría constituirse en un aspecto crítico. Como a los partidos que realizan primarias no se les aplica tal norma, es plausible esperar que los partidos puedan realizar primarias para, de ese modo, evitar la decisión de considerar mujeres en sus listas. No obstante, en el primer año de aplicación (2017) este fenómeno no se produjo, ya que los partidos tradicionales no realizaron primarias para legisladores.

Finalmente, está ausente en el debate legislativo la necesidad de establecer algún sistema de representación de minorías indígenas en el Congreso. No se debatió la idea de escaños reservados para pueblos originarios, como tampoco se establecieron mecanismos para incentivar su participación del proceso político.

2 Análisis preliminares y simulaciones apoyan este tipo de argumentos. Véase por ejemplo Fernández y Siegel (s/f), y Aninat, González y Sierra (2015).

3.2 Reforma al financiamiento de campañas

Un ámbito que cambió significativamente fue el referido a campañas electorales, en relación con normativas generales, mecanismos de financiamiento, transparencia y sanciones.

Desde el punto de vista de las normas generales, se alteró la definición de propaganda electoral, indicándose que se refería a todo evento o manifestación pública “que promueva una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales”. Se terminó así con el anterior subterfugio legal de realizar publicidad electoral sin explicitar en la propaganda el llamado a votar, cuestión que ahora quedó prohibida. Esto es muy significativo para la igualdad de competencia, dado que anteriormente muchos candidatos iniciaban sus campañas con anterioridad a la fecha establecida, lo que no quedaba registrado como parte de la campaña.

También se prohibió la divulgación de encuestas quince días antes de la respectiva elección. Esta medida ha generado polémica, pero tiene el objetivo de evitar la manipulación del electorado a partir de encuestas de opinión, en un contexto nacional donde no existen instancias que controlen la calidad de aquellos estudios de opinión pública.

Un elemento central de las campañas es que se mantuvo una franja televisiva gratuita para elecciones de Presidente de la República y de Congreso, transmitida 28 días previos a las elecciones. Además, se introdujo la modificación de permitir esta franja gratuita para las elecciones primarias. Este es un elemento central de igualdad de competencia, toda vez que la televisión sigue siendo el principal medio de comunicación mediante el cual los electores se informan. Pese a que se discutió en el Congreso, continúa la política de permitir avisajes pagados por prensa escrita y radioemisoras. La novedad de la ley en esta materia es que se establece el principio de no discriminación en las tarifas que los medios pueden cobrar a las diferentes opciones políticas, la que debe cumplirse mediante la publicación de las tarifas con anticipación. Es decir, se establece equidad de competencia respecto del precio o tarifa que se cobra, pero no respecto del acceso mismo a los medios a través de franjas radiales o insertos en la prensa escrita gratuitos.

En relación con las campañas electorales, como anticipábamos, se limitaron significativamente los espacios permitidos para propaganda electoral, los que dependen de los Concejos Municipales. Se llegó incluso a limitar el tamaño máximo de la publicidad permitida, prohibiéndose publicidad como son los “monumentales”. Se estableció un registro de brigadistas, un sistema de denuncias por faltas o delitos, y se hizo al candidato subsidiariamente responsable de los daños que eventualmente podrían causarse por acciones de

brigadistas. Otro avance es que cualquier ciudadano podría realizar denuncias ante Carabineros. Se establecen sanciones pecuniarias por infracciones asociadas a la propaganda.

Los cambios más significativos se refieren al financiamiento de campañas. Entre ellos, la prohibición de donaciones de empresas, permitiéndose solo las de personas naturales; y la reducción del monto total permitido de gasto de campañas para una campaña presidencial o parlamentaria, y del monto total permitido de donaciones a un candidato o grupo de candidatos. Además, se eliminó la figura de “donaciones anónimas”, que antes podían realizarse a candidatos sin ser declaradas por hasta el 10% del gasto total en una campaña. También se eliminaron las “donaciones reservadas”, que antes podían hacer personas naturales o empresas y que eran entregadas al Servel, el que después las transfería al candidato respectivo. En su reemplazo, se permiten las donaciones de carácter público de personas naturales o bien “donaciones sin publicidad”. Estas últimas deben ser informadas al Servel y no pueden representar más del 20% del total de una campaña.

Respecto de los límites en las donaciones, son tres: (i) el límite máximo que los candidatos pueden realizar a sus propias campañas, de un 20% del máximo permitido para candidaturas presidenciales, y de un 25% en el resto de las elecciones; (ii) límite a las donaciones que pueden hacerse en una misma elección y a un mismo candidato; y (iii) límite máximo de donaciones que una persona natural puede realizar al conjunto de candidatos en un mismo proceso electoral, también dependiendo de la elección que se trate. Se redujeron en cerca de 50% los límites al gasto permitido para campañas en relación con lo que se establecía en la legislación anterior. Dichos límites se definen de acuerdo con un monto en Unidades de Fomento más una proporción en relación con la cantidad de electores en cada territorio.

Por otra parte, el aporte o subsidio estatal para campañas se duplicó: se entrega a los partidos un monto al inicio del proceso electoral, y otro en calidad de devolución por los votos obtenidos.

¿De qué modo estas nuevas regulaciones afectan la equidad? Lo hacen en dos sentidos: por un lado, al reducir el límite de aportes privados e incrementar el de recursos del Estado, se amplían las condiciones de competencia entre candidaturas que no necesariamente tienen acceso a recursos para financiar sus campañas. Las restricciones temporales al periodo de campaña, los límites al financiamiento y las condiciones de igualdad de acceso a franja en las primarias y regulación de precios para radios son todas medidas que ayudan a la equidad. Por otra parte, en el corto plazo, las agrupaciones que salen más favorecidas con el sistema son aquellas que han logrado votaciones importantes en la pasada elección; es decir, partidos tradicionales. Al no tener un récord

de votaciones, los partidos nuevos enfrentan mayores dificultades al competir dado que deben darse a conocer, lo que se dificulta además con las restricciones en materia de publicidad electoral.

En relación con la transparencia, se exige a todas las candidaturas realizar una declaración de patrimonio e intereses con estándares más altos que los vigentes hasta hoy. En el caso de las elecciones presidenciales (sean para elecciones primarias o generales), además de estas declaraciones, los candidatos deberán presentar un programa de gobierno.

Para realizar donaciones se estableció un mecanismo a través del Servel con transferencias electrónicas, para lo cual los candidatos y partidos políticos deberán tener cuentas bancarias específicas a tal fin.

Otro cambio sustantivo es la obligación del Servel de informar periódicamente de las donaciones realizadas a las diferentes candidaturas, detallando los montos totales por candidatura y por tipo de donación (pública o sin publicidad). Cada semana el Servel publicará un boletín con las donaciones realizadas por candidatura, de acceso abierto.

¿Permiten estos estándares de transparencia mayor equidad de competencia? Sin duda el estándar de transparencia es significativamente superior al que se estaba acostumbrado en Chile. Desde la declaración de candidaturas, existen normas que establecen criterios más exigentes de transparencia. Las dificultades se refieren a la agregación/desagregación de información y el despliegue mismo de la información, que suele realizarse en formatos poco amistosos para un usuario no familiarizado con estos temas. Sabemos que la transparencia en sí misma no es efectiva si no se vincula con la forma en que es presentada o la traducción de ella a la opinión pública general. Por lo mismo, el Servel no ha establecido sistemas amistosos de procesamiento de información, quedando este rol acotado al interés de organismos no gubernamentales y/o medios de comunicación de procesar datos que vienen sin un formato adecuado para ser digeridos y comprendidos (usualmente en planillas Excel).

Otra de las dimensiones relevantes se refiere a las sanciones, dado que, sin ellas, el conjunto de normas anteriormente indicadas sería ineficaz. Se realizaron reformas estableciendo sanciones pecuniarias y que varían dependiendo de la gravedad de la falta y de los montos involucrados. Además, si se superan en un 40% los topes establecidos en la ley, se podrán aplicar penas de presidio menor en su grado mínimo a medio (de 61 días a tres años y un día de cárcel), además de las respectivas multas. Se establecen sanciones penales en caso de recepción de donaciones de empresas. También estas últimas podrán recibir multas en caso de realizar donaciones a campañas. Los administradores electorales enfrentan similares sanciones de presidio si entregan información falsa

al Servel. Se estableció, además, que la acción penal por delitos contemplados en esta ley prescribirán dos años después de ocurrido el delito.

Se aprobó también otra norma (Ley 20870) que modificó la Constitución, estableciendo la cesación en el cargo de senadores, diputados, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes o concejales para quienes infringiesen gravemente las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral, siendo el Tribunal Calificador de Elecciones la entidad encargada de definirlo a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. En caso de perder el cargo, el diputado, senador, alcalde o concejal no podrá ejercer cargos públicos por tres años y no podrá competir para cargos de elección popular por dos periodos electorales después de su cesación.

Además de lo anterior, se estableció al Servel como un órgano de carácter autónomo desde el punto de vista constitucional, medida destinada a permitir mayores niveles de independencia de dicha institución.

3.3 Reformas a procedimientos internos de partidos políticos

En abril de 2016 se promulgaron normas que cambiaron significativamente la ley orgánica de partidos políticos, que no había sido modificada en lo sustantivo desde su promulgación en dictadura. Entre dichos cambios, se modificó la personalidad jurídica de los partidos políticos, definiéndolos como de derecho público; se ampliaron sus objetivos, incluyendo la promoción de la educación cívica ciudadana y de una participación inclusiva y equitativa de las mujeres, entre otros. Del mismo modo, se especificaron algunas condiciones relativas a la constitución de partidos políticos, los derechos y deberes de los afiliados, normas de acceso a información y transparencia aplicables a los partidos, y respecto de la orgánica interna que como mínimo debe tener un partido.

La nueva ley indica que los partidos deberán contar con estructuras internas básicas; que corresponderá realizar elecciones en cada uno de estos órganos con una periodicidad no superior a cuatro años, y que sus directivos no podrán ser electos por más de dos periodos consecutivos. Además, para cada órgano colegiado se debe asegurar que ninguno de los sexos supere el 60% de sus miembros. Es decir, se definieron cuotas de género al interior de las tiendas políticas, una innovación muy relevante a favor de la equidad.

Respecto de la democracia interna, las autoridades máximas pueden ser electas por votación directa de los afiliados o bien en forma indirecta por el órgano intermedio colegiado superior. Si se da el segundo caso (como sucede en el Partido Socialista), este órgano deberá ser elegido por sus afiliados en votación directa. De nuevo, esto contribuye a la democracia interna de los partidos, al darles a los afiliados un poder que en algunos partidos no tenían. El cambio

más relevante fue la decisión del Partido Comunista de elegir al Comité Central utilizando un procedimiento de voto directo de sus militantes.³

Además de lo anterior, se establecieron regulaciones de acceso a información y transparencia, definiéndose aquellas informaciones que deberán ser públicas y requerirán de una actualización trimestral (balances, acuerdos de órganos intermedios, estructuras orgánicas, principios, estatutos, reglamentos internos, aportes, sanciones, información estadística, etcétera). Las primeras evaluaciones de las exigencias de transparencia señalaban que a quince meses de implementada la ley todavía los partidos no cumplían con los estándares nuevos y que la información que proporcionaban era muy desigual entre tiendas políticas, poniendo de nuevo en discusión el tema de los mecanismos mediante el cual el objetivo de transparencia se traduce en efectiva equidad.⁴

Otro cambio a la ley de partidos fue la obligación de que, en un plazo de doce meses a partir del 15 de abril de 2016, contaran con un padrón de afiliados equivalente al 0,25% del electorado que votó en las últimas elecciones de diputados en las regiones donde dichos partidos estuviesen constituidos, con un mínimo de 500 electores en cada una de ellos. El partido perdería su inscripción en las regiones donde no alcanzare este mínimo. Se indica además que “si el partido no alcanza el mínimo exigido en cada una de al menos ocho regiones o tres regiones contiguas, deberá ser declarado disuelto” (Ley 20915, artículo 7° transitorio). Lo anterior impuso una fuerte demanda en las instituciones partidarias. Al momento de cumplirse el plazo, la totalidad de los partidos tradicionales y gran parte de los nuevos lograron el objetivo de los mínimos establecidos en la ley.

Otra transformación fue el financiamiento de las tiendas políticas. Se aprobó que el Estado les diera aportes trimestrales que deberían destinarse a gastos administrativos, desarrollo de actividades de educación cívica, preparación de candidatos, elaboración de estudios y formación de militantes, entre otros. Un 20% del aporte del Estado sería basal, para ser repartido entre todos los partidos, considerando una relación proporcional de acuerdo con las regiones en que estuvieran constituidos. El 80% restante se entregaría en forma proporcional a los votos obtenidos por los partidos. De este modo, se entregaría un monto equivalente a aproximadamente US\$ 1,6 dólar (0,04 UF) por el número de votos obtenidos por el conjunto de candidatos de un determinado partido político, estableciendo ciertos mínimos y máximos a la entrega de estos aportes. Se señala que al menos el 10% del total aportado debe ser usado para fomentar la participación política de las mujeres. Acorde con la reforma,

3 Véase “PC da fuerte giro y elegirá con ‘un militante un voto’ a su Comité Central”, *La Tercera*, 12 de julio 2016.

4 Al respecto, véase “Partidos siguen en deuda con la transparencia”, *La Segunda*, 26 de julio 2017, p.. 16.

quedaron prohibidas las donaciones de empresas a partidos políticos, permitiéndose las donaciones de personas naturales con un tope máximo de 300 UF anuales (US\$ 12.000 aproximados) de no afiliados y 500 UF anuales de afiliados a partidos (US\$ 20.000 aproximados). Se estimaba que para el primer año de implementación de esta norma, el Estado desembolsaría unos \$6 mil millones anuales (US\$ 9,2 millones) en el conjunto de partidos para cumplir con esta obligación.⁵

Finalmente, un cambio que fue parte de la reforma electoral se refirió a los requisitos para crear partidos políticos. Esta disposición era muy central, dado que permitiría la conformación de nuevas tiendas políticas. Se acordó que para crear un partido se requería conseguir, en un plazo de 200 días corridos, un número de ciudadanos equivalente al 0,25% del electorado que hubiese sufragado en la última elección en cada región, o al menos 500 electores, cuando la cifra fuese inferior. El procedimiento se requiere hacer ante notario o un oficial del Registro Civil o del Servicio Electoral. Lo anterior implicó contar con un umbral mínimo que, al mes de abril de 2017, fue cumplido por 22 partidos.⁶

En términos generales, las adecuaciones a los partidos políticos favorecen políticas de transparencia, de mayor equidad en la representación, y establecen mecanismos de acción afirmativa que estimulan una mayor equidad de género. Asimismo, se consideraron incentivos para el fortalecimiento de las funciones de educación y vínculo con el medio social de las tiendas políticas. Finalmente, se entregaron recursos permanentes para financiar mínimamente el día-a-día de estas instituciones.

Las dificultades mayores se refieren a la implementación de la norma y al modo en que mayores niveles de transparencia se asocian con cambios efectivos en las prácticas institucionales. De no mediar un seguimiento externo de control, parece ser que los partidos por sí solos no tienen muchos incentivos para alterar sus prácticas tradicionales. Otro de los inconvenientes se refiere a las dificultades de competencia para los partidos nuevos, que si no alcanzan los mínimos legales (5% de los votos en las regiones en que está constituido), o al menos eligen representantes (cuatro parlamentarios en al menos dos regiones)

5 Al respecto, véase "La UDI recibirá más de 1 mil millones del Estado siendo el partido con mayor financiamiento", *La Tercera*, 28 de enero, 2016.

6 Al 15 de abril de 2017 lograron reficharse a nivel nacional los partidos Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), Partido Comunista (PC), Partido Progresista (PRO) y Evolución Política. Se constituyeron como partidos regionales, Partido Humanista (PH), Ecologista Verde, Igualdad, Partido Movimiento Amplio Social (MAS-región), Partido Regionalista Independiente (PRI), Democracia Regional Patagónica, Liberal, Amplitud, Izquierda Ciudadana, Unión Patriótica, Todos, Revolución Democrática, Por la Integración Regional, y luego de haber apelado, el partido Ciudadanos. Así, el número total de partidos constituidos quedó en 23, de los cuales 9 tienen carácter nacional.

deben disolverse y reiniciar el proceso de reinscripción. No se permite, por ejemplo, que las firmas recolectadas para un ciclo sean reutilizadas al iniciar el proceso de formación, incluso si este se hace de inmediato. Finalmente, resulta muy pronto para evaluar si todos estos cambios legales permitirán un nuevo tipo de relacionamiento de los partidos con sus bases territoriales.

4 Perspectivas

Las reformas introducidas por el gobierno de Bachelet han sido muy relevantes y sin duda generarán un fuerte impacto en el sistema político. Aunque todavía es muy temprano para evaluar su implementación, por lo pronto es probable que el nuevo sistema mantenga vigente el esquema de partidos tradicionales, dadas las condiciones de acceso a recursos públicos y privados para financiar campañas. Posiblemente se abrirá a una moderada fragmentación, al permitir la inclusión de nuevos partidos; y seguramente se estimulará la representación de mujeres en el Congreso Nacional debido a la ley de cuotas. No cabe duda de que estas reformas contribuirán a emparejar la cancha de la competencia y de la representación política.

No obstante, quedan aspectos significativos no resueltos en el debate político de las reformas.⁷ En primer término, el hecho de que se limitara el financiamiento de las empresas a campañas electorales no acabará el incentivo de ellas para incidir en el proceso político. Por lo mismo, es probable una mayor inversión de las empresas en *lobby* directo e indirecto a los legisladores. Lo anterior implica la necesidad de revisar la actual legislación de *lobby*, que tiene debilidades importantes sobre el registro y las condiciones para realizar tal actividad. Otro de los problemas se asocia con la fiscalización efectiva de las campañas electorales. Se supone que el Servel debiese controlar aleatoriamente las campañas, pero ello requiere del establecimiento de capacidades de fiscalización *in situ* que hasta el momento no se ha hecho efectivo. Adicionalmente, las mayores restricciones para realizar campañas y exponer publicidad generan dificultades en las candidaturas de los desafiantes. Medidas tales como una franja radial pública y gratuita, acceso a la prensa escrita y revisión de las estrictas normas de publicidad en las calles debiesen formar parte de una nueva generación de reformas en esta materia.

Desde el ámbito de la acción afirmativa para resolver ciertas brechas en el acceso al poder de grupos históricamente subrepresentados, está por verse el impacto que tendrá la ley de cuotas que estimula la participación de mujeres dentro de los partidos y en campañas políticas para cargos en la legislatura.

7 Algunas de ellas son mencionadas por Eduardo Engel en entrevista "Lo que ha visto la gente de la agenda de probidad es la Punta del Iceberg", *La Tercera*, 22 de abril 2017.

A esta evaluación debiese agregarse una discusión amplia y que involucre a los pueblos indígenas para el establecimiento de escaños reservados en el Congreso y mecanismos de inclusión de ellos en el conjunto de los espacios de decisión a nivel nacional, pero también regional y local.

Otros aspectos no considerados en el debate se refieren a la facilitación de la concurrencia a votar por medio del establecimiento de transporte gratuito el día de elecciones, que reduciría significativamente el clientelismo y acarreo que existe particularmente en regiones. También incluyen la obligatoriedad de asistir a votar y reformas que estimulen el voto programático, como el voto por lista en vez del voto nominal que hoy rige en el sistema electoral en todas las elecciones de cuerpos colegiados. Medidas como las indicadas permitirían reducir las brechas y estimular una mayor igualdad de competencia y representación.

Referencias bibliográficas

- Aninat, I., González, R. & Sierra, L. (2015). *Reforma de la política: una mirada sistémica*. Serie Propuestas de Política Pública N° 11. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP) Chile. <http://bit.ly/2tWbNTY>
- Comisión Engel (2015). *Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias, y la Corrupción. Informe final*. Santiago. <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Fernández, M. Á. & Siegel, P. (s/f). *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*. Santiago: Sociedad de Políticas Públicas. <http://bit.ly/2w33ZBg>
- Fuentes, C. (2011). Financiamiento de partidos políticos en Chile. En: P. Gutiérrez & D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 135-183). México, D.F.: Fundación IDEA, OEA, UNAM.
- Fuentes, C. (2012). *El pacto*. Santiago: Ediciones UDP.
- Fuentes, C. (2017). *Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad*. Serie Análisis N° 1. Santiago: Fundación F. Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/13550.pdf>

Legislación

- Ley 20840. Sustituye el sistema electoral binominal para elecciones parlamentarias.
- Ley 20860. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral.
- Ley 20870. Establece cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejero regional y concejal por infracción grave a las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- Ley 20880. Establece regulaciones sobre conflicto de interés y reforma los mecanismos para fideicomiso ciego.
- Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

- Ley 20911. Crea plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.
- Ley 20915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.
- Ley 20922. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.