

JOSE ZALAQUETT Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN CHILE: HISTORIA DE UN INFORME PREMONITORIO

Eduardo Engel, María Jaraquemada y Marcela Ríos

Introducción

I.

En abril de 1998, la Comisión de Ética del Partido por la Democracia (PPD), liderada por José Zalaquett, presentó al Consejo General del partido un informe respondiendo al mandato de “hacer análisis y proposiciones sobre temas relevantes de la ética política y partidaria”. Dicho informe hace el siguiente diagnóstico:

“El sentimiento de desaliento e indignación de los militantes ante el estado crítico de la democracia interna partidaria y frente a la generalización de prácticas éticamente reprobables, es muy intenso [...] surge inmediatamente la pregunta de cómo ha sido posible, si existe tal aparente uniformidad de pareceres sobre la valoración de la situación actual de democracia interna y ética política dentro del partido, que no se haya explicitado tal diagnóstico con mucha anterioridad y no se haya tomado medidas efectivas hasta ahora. A juicio de la Comisión, ello se explica en buen grado por las deficiencias institucionales del partido”.

Los alcances del párrafo anterior se ponen de manifiesto a continuación:

“La comisión ha recogido información abundante y consistente sobre la ineficiencia de determinadas instituciones y la existencia de prácticas contrarias a los principios democráticos y a la ética que debe regir la acción pública de las personas. Estas falencias [...] incluyen graves anomalías o carencias en lo que se refiere a la constitución del universo partidario; a los sistemas, procedimientos y prácticas electorales; a la transparencia en la asignación de cargos; a representatividad y responsabilidad de organismos y dirigentes; a la participación democrática en la toma de decisiones claves dentro del partido; al financiamiento del partido; a la observancia de los principios de solidaridad, fraternidad y respeto entre los militantes; y a los mecanismos de control y fiscalización democrática”.

En las páginas siguientes, lo que llamaremos el “Informe Zalaquett” entra en detalles respecto de los puntos recién mencionados. A modo de ilustración, transcribimos lo que dice sobre “la mala práctica de grupos internos” que resultan en “un padrón notoriamente abultado”.

“Conocido es el ingreso masivo e irregular de fichas en períodos previos a las elecciones internas, incorporando personas que no registran otra actividad partidaria que votar del modo indicado por quien los incorporó, determinando los resultados locales e incidiendo en los nacionales”. Lo anterior lleva a que “de un padrón de aproximadamente 100.000

militantes, no figuran votando más de 15 mil en elecciones internas, y de este número, que a su vez puede ser muy abultado, dirigentes del partido han señalado a la Comisión que no serían más de 2.500 las personas que tienen alguna actividad partidaria”.

Invitado a contribuir a este volumen, uno de los autores recordó haber escuchado del “Informe Zalaquett” a fines de los noventa, por lo que con motivo de este homenaje hizo las gestiones para acceder a él. Al leerlo, en mayo de 2016, constatamos las coincidencias de este informe con el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (en lo que sigue, “Consejo Anticorrupción”).

En este artículo nos proponemos contribuir a este volumen en honor a José Zalaquett destacando el rol premonitorio que tuvo el informe que preparó la Comisión de Ética del PPD en 1998 respecto del Informe del Consejo Anticorrupción de 2015, en lo que dice relación con la democracia interna y financiamiento de los partidos políticos.

En la sección que sigue revisamos brevemente la literatura sobre el rol de los partidos políticos para luego evaluar las fortalezas y debilidades que han presentado en nuestro país bajo el marco legal vigente hasta 2016. Luego describimos las principales propuestas del “Informe Zalaquett” y aquellas que, 17 años más tarde, hizo el Consejo Anticorrupción en materia de regulación interna de los partidos¹. Las coincidencias son abundantes, no obstante la diferencia en los marcos conceptuales utilizados. A continuación analizamos las leyes N° 20.915 que modifica la Ley de Partidos Políticos y N° 20.900, de fortalecimiento y transparencia de la democracia, promulgadas en abril de 2016, a la luz de los informes anteriores. Estas leyes incorporaron parte importante de las propuestas de los informes anteriores, aunque también dejaron fuera temas relevantes. El artículo concluye con una reflexión a propósito de las diferencias entre los enfoques analíticos de los dos informes.

Rol de los partidos políticos y diagnóstico para Chile

Los partidos políticos cumplen un rol esencial en el funcionamiento de una democracia representativa, en tanto constituyen la vía principal a través de la cual se representan las opiniones e intereses de los ciudadanos y ciudadanas. Los partidos conforman colectivos que compiten por el poder, posibilitando la dirección de gobiernos y la competencia electoral.

La lista de funciones de los partidos políticos es extensa, pero una buena síntesis las puede agrupar en por lo menos cinco de carácter principal: 1) la integración y movilización de la ciudadanía; 2) la articulación y agregación de intereses; 3) la formulación de programas de gobierno y el contenido de las políticas públicas; 4) el

¹ No abordamos el tema relacionado, aunque distinto, de la regulación y financiamiento de campañas que también fue considerado en el informe del Consejo Anticorrupción.

reclutamiento, selección y formación de dirigentes políticos; y 5) la organización del funcionamiento de gobiernos y parlamentos o congresos (Bartolini y Mair, 2001).²

En el caso chileno, el diagnóstico sobre el estado y calidad del sistema de partidos es ambivalente. Por un lado, en términos de la institucionalidad formal y de la estabilidad y cooperación entre sus elites políticas, el diagnóstico es positivo. Se constata la presencia de bloques estables, relativamente consistentes, y que proveen gobernabilidad. Sin embargo, este mismo sistema de partidos políticos enfrenta una serie de deficiencias que en conjunto evidencian que tiene fuertes dificultades para evolucionar acorde a los cambios que experimenta la sociedad. El sistema de partidos chileno es estable pero extremadamente cerrado. El ingreso de nuevos partidos ha sido difícil, como consecuencia del marco legal vigente hasta la última elección parlamentaria y de los efectos disuasivos que hasta ahora había ejercido el sistema electoral binominal³. Más aún, los partidos están claramente rezagados en materia de democracia interna y transparencia en comparación a los avances que se han producido a nivel del Estado y, sobre todo, en relación a lo que son las expectativas de la ciudadanía, considerablemente más altas que en el pasado, en este ámbito. El financiamiento de la política y de los partidos constituye otra debilidad del sistema de partidos actual y se ha transformado en un tema central de la agenda política y del debate público.

Los partidos políticos chilenos son hoy en día la institución que genera menos confianza en la sociedad chilena⁴, estando, además, dentro de los peor evaluados en América Latina. El deterioro en la confianza es un fenómeno que se venía produciendo desde finales de la década de los noventa, junto con una disminución sostenida en los niveles de identificación con los partidos políticos: si en 1990 el 78% de las personas declaraba identificarse con algún partido político, esa cifra se había prácticamente invertido para noviembre del 2015 con sólo un 21.6%⁵ declarando alguna identificación. Para julio de 2016, en tanto, esta cifra llegaba sólo al 15%⁶

Pero la distancia entre partidos y ciudadanía no se limita sólo al ámbito de las percepciones. El apoyo electoral a los partidos políticos viene disminuyendo en forma sostenida desde finales de la década de los noventa. En las elecciones presidenciales de 1989 participó el 86.8% de los mayores de 18 años, porcentaje que disminuyó al 73.1%

² En la Enciclopedia electoral del proyecto ACE (integrado por 8 instituciones nacionales e intergubernamentales dedicadas a la promoción de la democracia y las elecciones, [IDEA](#), [EISA](#), [Elecciones Canadá](#), [el Instituto Nacional Electoral \(INE\) de México](#), [IFES](#), el Centro Carter, [NUD](#) y la [División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas](#), UNEAD, por sus siglas en inglés) se incluye además como una función de los partidos la formación cívica de la población (<http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pc10>).

³ Con el sistema binominal, se elegían dos parlamentarios por distrito o circunscripción electoral, de acuerdo a los votos que obtuviera cada lista. Esto fomentaba un bipartidismo en la constitución del Congreso. El año 2015 se modificó el sistema electoral por un proporcional moderado, donde se aumentan los cargos a elegir y se utiliza el método de D' Hondt según la votación obtenida por cada partido o pacto.

⁴ Para una recopilación y análisis de diversos estudios de opinión que muestran la evolución en la confianza en partidos políticos chilenos ver Informe Auditoría a la Democracia del PNUD año 2014, en particular capítulo 2.3 (<http://auditoriaalademocracia.org/web/>). Estudios de opinión pública que muestran esta evolución incluyen Latinobarómetro, CERC, CEP, entre otros.

⁵ Estudios de opinión del Centro de Estudios Públicos disponibles en (www.cepchile.cl)

en 1999 y a un 51.7% en las últimas elecciones del 2013. La disminución en el porcentaje de votantes ubica a Chile como el país con la mayor caída en participación electoral en las Américas y una de las dos más altas en los países de la OCDE. Esto contrasta con otros países, donde los votantes se han mantenido estables o incluso han aumentado considerablemente en las últimas décadas. Pese a esto, los partidos políticos tradicionales han obtenido prácticamente la totalidad de los escaños en disputa en el Congreso desde el retorno de la democracia generando una fuerte brecha entre representantes electos y sus bases.

Los factores que inciden en el debilitamiento del sistema de partidos políticos en Chile son múltiples, algunos de carácter mundial, que afectan a las organizaciones políticas en todos los países en mayor o menor medida; otros, que explican el deterioro más agudo en la relación entre partidos y sociedad, tienen una dimensión nacional. Parte de ellos se relacionaba en forma directa con el marco normativo e institucional que establecía las reglas del juego sobre las cuales los partidos debían funcionar; un conjunto de incentivos que afectaban sus dinámicas internas, la relación con sus bases, la competencia entre partidos y las formas en que era posible financiar esa actividad.

La estructura normativa en materia política es clave para cualquier sistema de partidos. Las dimensiones más relevantes de cualquier esquema regulatorio de la política son: los sistemas electorales, incluyendo los tipos de lista y magnitud de distritos; cuanta y qué tipo de regulación existe para definir el rol de los partidos en el sistema democrático (leyes de partidos); el sistema de financiamiento para los propios partidos y para los procesos electorarios; así como el mandato y capacidad del Estado para regular ese conjunto de normas.

En el caso de Chile, el efecto del sistema electoral binominal ha sido ampliamente estudiado, constatándose que tendía a disminuir los niveles de competencia, sobre-representaba a las dos coaliciones más grandes en desmedro de las terceras y cuartas fuerzas políticas, contribuía a blindar a los incumbentes disminuyendo los incentivos para la renovación generacional y de género en el legislativo. La ley de partidos políticos que regía hasta comienzos de 2016, por su parte, fue elaborada bajo un régimen militar que tenía una profunda desconfianza y desdén por la actividad política y los partidos en particular. La norma los definía como entidades privadas, limitando al máximo sus funciones en materia programática, de formación y educación cívica entre otras materias. Ambas normas contribuyeron en el debilitamiento de los partidos en tanto colectivos, en su capacidad para articularse programáticamente y aumentar el poder de liderazgos individuales por sobre las decisiones grupales.

Otra de las características definitorias del sistema de partidos chileno era su carácter estable pero cerrado, donde las barreras de entrada para nuevos actores eran extremadamente altas como consecuencia de las exigencias legales para poder inscribir un partido y luego obtener el apoyo electoral suficiente para mantener el estatus legal, así como por los efectos disuasivos que ejercía el sistema electoral binominal.

En materia de transparencia, los partidos se encontraban absolutamente rezagados en comparación a los avances que se venían produciendo en el Estado chileno y, sobre todo, en relación a lo que eran las expectativas de la ciudadanía en este ámbito, como así

respecto de otros países de América Latina donde ciertas obligaciones de transparencia son aplicables a los partidos⁷. Por ser instituciones de derecho privado no tenían ninguna obligación respecto de normas de acceso a información pública, y se habían mostrado indiferentes a tomar medidas voluntarias en la materia. La mayoría de los partidos no proporcionaba información básica ni siquiera para sus propios militantes respecto de materias internas organizativas, elecciones, padrón de militantes, financiamiento o programáticas⁸.

Una tensión similar ocurría respecto de los niveles de democracia interna y la forma en que los partidos tomaban sus decisiones y contaban con espacios de participación e incidencia para sus militantes. Si bien existía cada vez más apoyo público para que las decisiones internas en los partidos, incluyendo la nominación de candidatos y candidatas a cargos públicos, se realizara con la participación de la militancia y ciudadanía de forma transparente, los partidos mantenían prácticas altamente cupulares y cerradas. La denuncia recurrente de irregularidades en procesos electorarios internos contribuía a acentuar una imagen de procesos reñidos con la democracia y terminaron por expulsar a muchos dirigentes y militantes fuera de organizaciones políticas que no contaban con procedimientos básicos para procesar disputas de manera imparcial, mantener un debido proceso o respetar los derechos de minorías (Luna y Rosenblatt 2012).

Un aspecto particularmente grave del marco regulatorio con que los partidos habían funcionado desde el retorno a la democracia hasta el cambio legal de 2016, y relacionado con lo anterior, era la ausencia de financiamiento público para solventar los gastos que implica poder mantener una organización de carácter nacional que debe cumplir con las funciones de representación, selección y formación de dirigentes, reclutamiento de militantes y elaboración de propuestas programáticas, además de la competencia por el poder a través de elecciones. Lo que ocurría en la práctica era que los partidos tenían la libertad de definir y buscar cómo financiar sus actividades y orgánica. En ausencia de un mandato de fiscalización en estas materias el resultado fue una extrema desigualdad entre los distintos partidos para poder recolectar fondos y solventar sus gastos, alta vulnerabilidad respecto de quiénes podían financiarlos (empresas privadas, individuos o dirigentes internos), y gran espacio para que se desarrollaran prácticas que iban desde lo reprochable en términos éticos a lo directamente ilegal⁹.

La incidencia del dinero en el accionar de los partidos permitió que aquellos que no contaban con patrimonio propio (es decir, que no habían recibido devoluciones del Estado por expropiaciones históricas) estaban expuestos a ser influenciados o cooptados por intereses privados de distinta índole, debilitando el carácter colectivo y la función pública que los partidos debían cumplir.

⁷ Tales como México, Colombia y Perú. Ver por ejemplo análisis realizado por FLACSO en 2007 “Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico” <http://www.flacsochile.org/publicaciones/834/>

⁸ Ver por ejemplo análisis realizado por FLACSO en 2007 “Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico” <http://www.flacsochile.org/publicaciones/834/>

⁹ Un diagnóstico detallado sobre este tema se encuentra en el Informe del PNUD *Auditoría a la Democracia. Más y Mejor democracia para un Chile inclusivo* (2014) www.pnud.cl

La debilidad para financiar su accionar, financiamiento electoral a candidatos individuales y un sistema electoral que favorecía a los incumbentes por sobre los desafiantes, en su conjunto, exponían a un desequilibrio entre líderes individuales (y sus agendas) y estructuras colectivas partidarias, tensionando aún más la capacidad de los partidos de representar intereses colectivos y reencontrarse con la sociedad.

Informe Zalaquett

El Informe Zalaquett utiliza la ética democrática como marco conceptual para hacer propuestas para una reforma mayor de la institucionalidad del PPD. La descripción que hace de los principios que integran la ética democrática incluye un rol destacado para el principio de soberanía popular, del cual se derivan otros, tales como los siguientes:

- Las autoridades son representantes de la ciudadanía y se deben a ella. Esto tiene tres consecuencias concretas. Primero, las funciones públicas deben desempeñarse con transparencia, eficiencia, honestidad, buscando servir el bien común y no el interés propio. Segundo, deben existir reglas sobre incompatibilidades e inhabilidades para precaver el personalismo, el clientelismo, la concentración de poder y los conflictos de intereses. Tercero, las autoridades están sujetas a responsabilidades especiales por incumplimiento de las reglas anteriores.
- Corresponde también a los ciudadanos fiscalizar el buen desempeño de sus autoridades y hacer valer sus responsabilidades, además de participar activamente en instancias de la vida democrática.

Basado en los principios anteriores, las principales propuestas que hace el Informe Zalaquett son las siguientes:

1. Afiliaciones y padrón electoral: para aplicar el principio de soberanía de las bases, se propone una definición clara de pertenencia y un saneamiento en profundidad del sistema de membresía y participación en el partido.
2. Sistema electoral: establecer un sistema mixto de designación donde las distorsiones producidas por la eventual manipulación de los órganos de decisión final (Consejo Regional o Consejo Nacional) pueden ser atenuadas por la exigencia de altos quórum.
3. Consignar en los estatutos normas sobre conflictos de interés.
4. Realización de elecciones primarias.
5. Adoptar las medidas políticas y orgánicas que fortalezcan el principio de formulación democrática, correspondiendo al Consejo General, tales como:
 - a. Preparación y desarrollo del Consejo por una comisión especial designada por el Consejo General anterior y compuesta por personas que den garantías de capacidad organizativa, corrección e imparcialidad.
 - b. La composición del Consejo General debe incluir, además de los parlamentarios del partido, la participación regulada de otros cargos de representación popular como alcaldes y concejales. Por otra parte no debiesen

integrarlo miembros de la Directiva Nacional –por ser su mandataria- salvo que lo hagan por otro motivo.

6. En cuanto al financiamiento de partidos se establece que lo ideal es que provenga de aportes de militantes, aportes de terceros desinteresados así como fondos públicos a los cuales todos los partidos tengan acceso de modo equitativo.
7. En relación a lo anterior, se propone que exista un control efectivo de las finanzas del partido, no solo en la forma sino también respecto del origen del financiamiento tanto de campañas como basal, la decisión y el destino de los mismos y los eventuales compromisos adquiridos. Este control debe estar a cargo de un grupo o comisión independiente de la Tesorería del partido.
8. Se propone el reconocimiento de derechos de los militantes, incluyendo los siguientes:
 - a. Derecho a la información: tal como información política, sobre el financiamiento del partido, de las decisiones de sus directivas, al registro de militantes y al acceso a información sobre los candidatos, entre otra.
 - b. Derecho a obtener respuesta ante cualquier planteamiento que sea respondida por el dirigente u organismo correspondiente.
 - c. Derecho a participar: participación regulada e informada
 - d. Derecho a efectiva postulación: derecho a una igualitaria, efectiva y regulada postulación.
 - e. Derecho a censura y revocación: que las conductas más graves habiliten para censurar dirigentes de cualquier nivel o, incluso, revocar su mandato.
9. Establecer la incompatibilidad para los miembros en ejercicio del Tribunal Supremo de asumir cargos de confianza política, por designación o propuesta de la Dirección del Partido.
10. Responsabilidad de cargos internos:
 - a. Rendición de cuentas de la gestión al término del cargo.
 - b. Imposibilidad de repostularse a un cargo cuando no se ha rendido cuentas de la gestión anterior.
 - c. Toda postulación a un cargo debe ir acompañada de la publicidad de los antecedentes personales y partidarios del postulante.
11. Creación de un órgano especial que reciba las rendiciones de cuentas y balances descritos anteriormente, una “Comisión de Responsabilidad”.
12. Creación de un órgano permanente con competencias en materias éticas, planteando una serie de alternativas para tal efecto.

Informe del Consejo Anticorrupción

Diecisiete años después del Informe Zalaquett y utilizando un marco conceptual distinto, el Consejo Anticorrupción hizo una serie de propuestas para fortalecer la democracia interna de los partidos. Varias de estas propuestas fueron recogidas en la Ley N° 20.915, promulgada en 2016, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización y, en la parte correspondiente al financiamiento público de los partidos y el requisito de reinscripción de sus militantes, en la Ley N° 20.900, para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

Respecto del diagnóstico, el Consejo Anticorrupción, en su Informe Final, parte de la base de que los partidos políticos son esenciales en un régimen democrático, razón por la que se “necesita con urgencia atender la creciente debilidad de los partidos políticos y proponer mejoras para fortalecer nuestra democracia”.

“En la actualidad los partidos políticos chilenos se encuentran debilitados; los históricos vínculos entre las orgánicas partidarias y la ciudadanía se han venido desgastando. Lo anterior se observa en la caída en el porcentaje de población que integra los partidos, la identificación, confianza y valoración hacia ellos; lo cual ha tenido también un correlato en la disminución en la participación electoral”.

“El conjunto de incentivos institucionales que inciden en el funcionamiento de la política ha contribuido a debilitar a los partidos en tanto organizaciones; el sistema electoral binominal, la Ley de Partidos, la ausencia de financiamiento público y una débil fiscalización de normas han sido algunos de ellos”.

Continúa dicho informe planteando que el objetivo de las propuestas que hace es “lograr una renovación de los partidos chilenos, a través de una transformación basada en una fuerte democracia interna y en una mayor conexión con la diversidad que existe en la sociedad”. Estas propuestas buscan, por un lado, entregar a los partidos políticos los recursos públicos suficientes que puedan cumplir con sus funciones de modo adecuado, pero, principalmente, “dar un giro significativo en materia de transparencia, democracia interna, rendición de cuentas e integridad en los sistemas de financiamiento y en su funcionamiento en general”.

Las principales propuestas que realizó el Consejo Anticorrupción apuntan a tres grandes objetivos. Primero, mejorar los estándares democráticos en el funcionamiento interno de los partidos. Segundo, entregar incentivos para fortalecer el rol programático y de representación de intereses de los partidos políticos a través, entre otros, de la introducción del financiamiento público. Tercero, crear un diseño institucional del Servel que le permita fiscalizar y sancionar (en primera instancia, sujeto a apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones) los ilícitos en las materias anteriores, además de la incorporación de sanciones proporcionales a las faltas cometidas y con efecto disuasivo.

El Consejo Anticorrupción fue más allá de principios generales a ser recogidos en los cambios legislativos y administrativos que propuso e hizo propuestas concretas, cuyo logro fuera fácil de evaluar y cuya implementación contribuyera de manera decisiva al logro de los objetivos planeados. A continuación mencionamos las propuestas concretas más importantes para lograr los objetivos recién mencionados:

1. Partidos políticos que responden a nuevos estándares democráticos:
 - a. Consagrar legalmente que los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público, en consideración a la función pública que ejercen y a las limitaciones legales respecto de su funcionamiento y actividad.

- b. Reinscripción de todos los militantes de los partidos políticos existentes, a fin de asegurar padrones confiables dentro de un plazo razonable. Ésta debe ser una condición básica para acceder al nuevo financiamiento público y debe ser supervisado por el Servicio Electoral (Servel), ente encargado de fiscalizar la nueva ley. Asimismo, es imprescindible revisar el actual sistema de inscripción para aumentar la transparencia y probidad, junto con disminuir los costos para partidos y ciudadanos.
 - c. Requisitos de constitución de partidos políticos que aseguren que se fomente la existencia de partidos de carácter nacional, aumentando la extensión geográfica requerida por la modificación del sistema electoral binominal.
 - d. Aumentar las exigencias sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos, garantizando que los militantes gocen de derechos democráticos, particularmente:
 - i. El registro de nuevos militantes debe ser revisado y aceptado por un comité de ingreso colegiado representativo. Asimismo, el padrón de militantes único debe estar a disposición permanente de los militantes y el Servel debe tener una copia actualizada para tal efecto.
 - ii. Mecanismos de elecciones internas periódicas supervisadas por el Servel.
 - iii. Que el órgano y el procedimiento jurisdiccional del partido cumplan condiciones básicas para un debido proceso y cuyas decisiones sean apelables al Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel).
 - iv. Transparencia activa: Mantener a disposición permanente del público y sus militantes, a través de su sitio web y el del Servel, información sobre su declaración de principios, estatutos, estructura orgánica, el monto global de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, su balance anual y la declaración de patrimonio e interés de los miembros de su directiva.
 - v. Transparencia pasiva: Los militantes podrán solicitar a su partido distintas informaciones, tales como el padrón de militantes, las resoluciones, procedimientos y sentencias del órgano jurisdiccional supremo y las actas de las sesiones de sus órganos internos.
 - vi. La negativa a aceptar nuevos militantes debe ser fundada y debe poder ser revisada por un órgano distinto al que decidió la negativa, de preferencia el órgano jurisdiccional del partido.
 - vii. Disponer de un estatuto con los derechos y deberes de los militantes, incluyendo mecanismos de protección de aquellos que conformen la minoría.
 - e. Extender el principio de paridad de género a la conformación de los organismos directivos de los partidos políticos.
2. Generar incentivos para fortalecer el rol programático y de representación de intereses de los partidos políticos a través de financiamiento público:
- a. Establecer un financiamiento público para el funcionamiento de partidos políticos, que permita que éstos cumplan con sus funciones habituales de

selección y formación de líderes, educación cívica y generación programática, entre otras.

- b. Crear un fondo público de fortalecimiento al accionar programático y representativo de los partidos políticos, fijando un monto anual similar al aporte público a campañas. Se propone que un aporte equivalente a 2/3 de este monto se reparta entre todos los partidos políticos, y 1/3 para cofinanciar actividades. Los 2/3 a repartir entre todos los partidos serán distribuidos de la siguiente forma: un 20% como aporte basal repartido de manera igualitaria entre todos los partidos legalmente constituidos y un 80% como aporte variable ligado a la representación repartido de forma proporcional entre los partidos, de acuerdo a la votación obtenida en la última elección de diputados. El tercio restante se destinará a cofinanciar las distintas actividades que realizan los partidos políticos, consideradas necesarias y positivas para la vida democrática nacional como formación de militantes, talleres, entre otras. El Servel deberá fiscalizar la realización y rendición de estas actividades.
- c. Establecer un sistema de fondos pareados a los aportes que reciban los partidos políticos de militantes y personas naturales, fijando un tope razonable para entregar los aportes públicos.
- d. Establecer topes a las donaciones de personas naturales a partidos políticos, para prevenir el peligro de captura.
- e. Sobre la transparencia de las donaciones de personas naturales, el Consejo Anticorrupción se dividió en partes iguales (8 votas para cada opción) entre exigir la transparencia de todas las donaciones y resguardar la identidad de las donaciones menores a 20 UF si el donante lo solicitara.
- f. Prohibir los aportes de personas jurídicas a partidos políticos.

3. Fiscalización de partidos y su financiamiento:

- a. Reconocer al Servel como un órgano autónomo constitucional.
- b. Fortalecer el sistema de fiscalización del funcionamiento de normas en materia de partidos y financiamiento de la política.
- c. Aumentar las penas para faltas y delitos en materia de regulación de la política y su financiamiento.
- d. Establecer funciones específicas en la estructura orgánica del Servel para cumplir con todas las áreas de su mandato, tal como partidos políticos.
- e. Establecer sanciones a los partidos que no cumplan con cualquiera de los nuevos requisitos establecidos. Estas sanciones —que deben ser proporcionales a las faltas y aplicadas respetando el debido proceso—, incluyen multas ante faltas leves, disminución y pérdida posterior del financiamiento fiscal, y ante faltas gravísimas o reiteradas, la suspensión y cancelación del registro del partido.
- f. Extender las sanciones a partidos políticos en forma de reducción del anticipo fiscal de la próxima elección, cuando más del 10% de los candidatos incluidos en sus listas hayan sido sancionados por faltas a las normas en materia de financiamiento electoral.

- g. Establecer que el plazo de prescripción de las acciones destinadas a perseguir la responsabilidad por infracciones a las normas referidas al financiamiento de partidos empiece a correr desde la fecha en que se presentó la respectiva rendición de la cuenta de ingresos y gastos.

Coincidencias

Las coincidencias del Informe Zalaquett y aquel del Consejo Anticorrupción son abundantes. Obviamente existen matices y algunas diferencias, pero teniendo en cuenta los 17 años que los separan y el hecho que uno se enfoca en un partido político particular mientras que el otro considera a todos los partidos, el grado de coincidencia es notable.

El Informe Zalaquett, de 1998, reconoce que el PPD tiene un abultado padrón de militantes que no corresponde a la realidad, lo cual coincide con el diagnóstico realizado por el Consejo Anticorrupción y su propuesta de reinscribir a todos los afiliados y garantizar padrones fiables y accesibles realizada 17 años después.

El hecho de no contar con padrones fiables es uno de los alicientes para otras de las prácticas descritas en el Informe Zalaquett, como el “acarreo” de votantes, inscripciones fraudulentas y otras prácticas de fraude electoral. El Consejo Anticorrupción busca erradicar estas prácticas con la depuración y acceso a los padrones electorales para todas y todos los militantes, los procedimientos y resguardos de los procedimientos de afiliación y la necesidad de supervisión externa de las elecciones internas de los partidos. De esta manera, el Consejo Anticorrupción señala la necesidad de “democratizar su acceso” para garantizar mayor equidad en la competencia electoral interna en general y en particular entre los incumbentes y desafiantes dentro de los partidos.

Los dos informes también comparten el diagnóstico de la necesidad de contar con partidos sólidos para nuestro sistema democrático. En general, lo señalado en el Informe Zalaquett respecto a la debilidad institucional del PPD es similar a lo que indica el Consejo Anticorrupción respecto de todos los partidos existentes.

El Informe Zalaquett, por otra parte, constata la ausencia de mecanismos de fiscalización y control de las elecciones internas del PPD, cuestión que el Consejo Anticorrupción también abordó, al considerar insuficiente dichos mecanismos en los partidos, proponiendo la necesidad de controles y fiscalizaciones externas.

En cuanto al financiamiento del partido, el Informe Zalaquett menciona la posibilidad del financiamiento público, en condiciones equitativas con los restantes partidos. El Consejo Anticorrupción hace una propuesta concreta en esta materia. Esta propuesta incluye montos e indica cómo estos se subdividen en dos componentes: montos a disposición de todos los partidos independiente de sus resultados electorales recientes y montos proporcionales a dichos resultados. Asimismo, existe una coincidencia respecto de los aportes que son inaceptables, como aquellos que tienen un origen inmoral, los que imponen condiciones inaceptables –hoy relacionados con el cohecho y la captura de lo

partidos- y los que pueden implicar futuras concesiones o imposiciones al partido o sus integrantes. Precisamente esto es lo que buscan evitar las propuestas del Consejo Anticorrupción en materia de financiamiento a la política en general y, de partidos en particular, prohibiendo el financiamiento de empresas y estableciendo topes tanto a los aportes de militantes como de terceros ajenos del partido, así como exigencias de transparencia para estos aportes.

En ambos informes se constata la falta de mecanismos de participación de las bases, así como la necesidad de que se les otorgue la información necesaria para hacer efectiva su participación y una regulación de sus derechos. Dentro de los derechos de los afiliados, los dos informes coinciden en destacar la necesidad de que éstos puedan acceder al padrón de militantes.

Nueva Ley de Partidos

La Ley N° 20.915 promulgada en abril de 2016, contiene importantes modificaciones de la Ley N° 18.603 de 1987 sobre partidos políticos, tanto en la concepción de los partidos en su rol en nuestra sociedad y, por tanto, de las actividades que éstos pueden realizar; así como de su sistema de financiamiento, transparencia y sanciones.

Los principales contenidos de la ley son los siguientes:

1. Personas jurídicas de derecho público: la nueva ley cambia la concepción de los partidos políticos de personas jurídicas de derecho privado a derecho público, dada la evidente función pública que estos cumplen.
2. Actividades: la ley anterior tenía una concepción restringida del rol de los partidos, más enfocada a participar en las elecciones. La modificación realizada el año 2016 amplía las actividades propias de los partidos a otras como promover la participación política activa de la ciudadanía y propender a la inclusión de los diversos sectores de la vida nacional, particularmente de las mujeres; contribuir a la formación política y cívica de la ciudadanía y de sus afiliados; y, realizar encuentros, conferencias, cursos, seminarios e investigaciones, entre otras.

De este modo, se concibe a los partidos como organizaciones que intermedian entre el Estado y la ciudadanía y que tienen un rol en nuestro sistema democrático que va más allá de competir en elecciones para ganarlas.

3. Financiamiento: uno de los mayores cambios en la Ley es el sistema de financiamiento de los partidos, pasando de uno eminentemente privado a uno mixto. Los partidos comienzan a recibir financiamiento público basal – cumpliendo ciertos requisitos y en proporción a múltiples variables, como su presencia regional y su éxito electoral cuando tienen representación parlamentaria-. Por otra parte, se restringe el financiamiento privado solo a personas naturales y éste se transparenta, es decir, es susceptible de ser conocido

por todas las personas. Asimismo, se establecen topes inferiores a los existentes en la legislación anterior de partidos políticos para el financiamiento de militantes o de otras personas naturales, con el objeto de evitar su captura por grandes financistas o una influencia desmedida.

4. Transparencia: la nueva ley exige que los partidos políticos pongan a disposición de la ciudadanía cierta información en sus sitios web, la que debe actualizarse cada tres meses. Esta información incluye sus estatutos, su estructura orgánica, la declaración de patrimonio e intereses de sus dirigentes, los acuerdos de los órganos intermedios colegiados, el balance anual, el monto total de cotizaciones de afiliados, el total de los aportes recibidos –públicos y privados-, contrataciones sobre 20 UF, información estadística, gastos realizados, aportes de campañas, entre otras.

En caso de que no se cumpla con lo anterior, cualquier persona puede recurrir al Consejo para la Transparencia y se establecen sanciones de multas, a ser fiscalizadas por el Servel.

Asimismo, se les otorga a los militantes el derecho a solicitar información del partido que no sea reservada o secreta de acuerdo al artículo 8° de la Constitución o afecte el debido cumplimiento de las funciones del partido. En caso de que el partido les niegue la información éstos podrán reclamar ante el Tribunal Supremo del partido y, de esta última decisión, ante el Servel.

5. Procesos de afiliación: se establece que los rechazos a solicitudes de afiliación o adhesión a un partido político debe realizarse por orden fundada y dentro de un plazo de 40 días hábiles. Asimismo, se podrá recurrir ante el Tribunal Supremo de esta resolución, el que tiene un plazo para pronunciarse y, si así no lo hiciera, la solicitud se entenderá aceptada, pudiendo requerir el solicitante al Servel que proceda al registro correspondiente.
6. Estatuto de derechos y deberes: la ley consagra un mínimo estatuto de derechos y deberes de los afiliados, entre los que se cuentan el derecho a participar en las distintas instancias partidarias; solicitar la rendición de balances y cuentas que sus dirigentes se encuentren obligados a presentar durante su gestión; exigir el cumplimiento de la declaración de principios del partido, estatutos y demás instrumentos de carácter obligatorio; entre otras. Para poder ejercer estos derechos, los estatutos deben regular los mecanismos para asegurar que sus afiliados estén debida y oportunamente informados. Por otra parte, uno de los deberes establecidos en la ley es el de contribuir al financiamiento del partido abonando las cuotas u otras aportaciones que se determinen para cada afiliado.
7. Registro de afiliados: en primer lugar, se contempla, como requisito para recibir financiamiento público¹⁰, la reinscripción de todos los afiliados a través de

¹⁰ Ley N° 20.900 de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.

diversos mecanismos supervisados por el Servel, en un plazo de doce meses. De este modo se busca que los datos que allí constan sean fidedignos y veraces.

Asimismo, la ley establece que es el Servel el ente encargado de mantener los padrones actualizados de acuerdo a la información que le van enviando periódicamente los partidos y que aquéllos deben estar disponibles para todos los afiliados, de modo de facilitar la competencia interna.

8. Democracia interna: los partidos deben contener reglamentos electorales, aprobados por el Servel, que garanticen que todos los miembros de los órganos directivos sean electos democráticamente, observando el carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado del sufragio.

Por otra parte se consagra el principio de “un militante-un voto” al menos en la elección del Órgano Ejecutivo o el Órgano Intermedio Colegiado, así como la posibilidad de que el Servel fiscalice las elecciones internas como ministro de fe. En caso que sea el Órgano Intermedio Colegiado el que sea elegido por votación directa de sus afiliados, será este quien nombra al Órgano Ejecutivo.

9. Integración del Tribunal Supremo: la ley establece que esta entidad debe estar integrada por personas con intachable conducta anterior y que no hayan sido sancionadas disciplinariamente. Asimismo, se establece una inhabilidad con el Órgano Ejecutivo del partido. Por otra parte, este órgano estará conformado por un número impar de personas y, como forma de garantizar pluralidad de visiones y corrientes en su conformación, quienes lo conformen serán elegidos por un mecanismo representativo y no podrán ser designados por el Órgano Ejecutivo. También se dispone que deberán adoptar sus decisiones por mayoría de miembros en ejercicio.
10. Cuotas: la ley establece que los órganos colegiados directivos no pueden tener más de un 60% de integrantes de un mismo sexo.
11. Fiscalización y sanciones: se le da la competencia al Servel para fiscalizar el cumplimiento de las normas de partidos y se les da un umbral de sanciones que van desde la censura hasta la disolución. Además, en la ley que fortalece al Servel, se crea una nueva Subdirección con competencias para lo anterior.

Nueva ley: fortalezas y debilidades a la luz de los dos informes analizados

Llama la atención aquella parte del diagnóstico del Informe Zalaquett donde se señala que las distorsiones existentes en el padrón propician las conductas fraudulentas en las elecciones internas, argumento que suena muy actual a la luz de la propuesta de reinscripción de afiliados del informe del Consejo Anticorrupción y toda la discusión y debate público que se dio en torno a ella.

En cuanto a la propuesta de necesidad de saneamiento de los padrones, al constatar que éstos no reflejan la realidad, la nueva ley apunta a este objetivo con la obligación legal de reinscripción de militantes que deberán realizar los partidos para continuar recibiendo financiamiento público basal. Asimismo, el informe Zalaquett también tiene resonancias actuales en cuanto a la falta de procedimientos objetivos y que garanticen los resultados de las elecciones. Recientemente, en mayo de 2016, el PPD se vio envuelto en reproches de irregularidades en sus elecciones internas en una serie de comunas donde no estaba presente el Servel –donde incluso se anularon las elecciones en 23 comunas de la región del Bío Bío-, lo que sugiere que el diagnóstico realizado en ese momento probablemente se mantiene, mientras la nueva ley de partidos no esté plenamente vigente.

Lo mismo puede decirse del financiamiento de partidos, donde el Informe Zalaquett establece la necesidad de contar con un financiamiento público basal y erradicar otro tipo de financiamiento privado que puede implicar la captura de los partidos o, derechamente, conductas irregulares, como se ha constatado en los últimos años en nuestro país dada la deficiente regulación en la materia y la prácticamente nula fiscalización que hubo al respecto.

Por otra parte, en los dos informes existe una preocupación por la falta de información para que todos los militantes, principalmente las bases, puedan participar tanto en procesos electorarios como en otras actividades de los partidos. Ambos informes, también, se inclinan por consagrar unos mínimos derechos para todos los militantes. Esto se recoge en la ley, tanto en la consagración del deber de transparencia activa de los partidos como del derecho a pedir información por parte de los militantes, con recursos ante organismos externos y con un catálogo mínimo de derechos que puede ser ampliado por cada partido en sus estatutos.

La ley, además, establece el principio de “un militante-un voto” en al menos la elección de un órgano interno, lo que va en línea con la propuesta del Informe Zalaquett de un sistema mixto de nombramiento de los cargos directivos. Por otra parte, tanto los informes como la ley establecen medidas de acción afirmativa para mujeres en la participación política en cargos directivos.

Coinciden también ambos informes en la preocupación por unas mínimas normas y procedimientos de ingreso para nuevos militantes, para evitar arbitrariedades y que se garantice que el padrón de militantes sea accesible por todos los afiliados, lo que es recogido por la ley.

En cuanto a la integración del Tribunal Supremo e inhabilidades propuestas por el Informe Zalaquett, la ley otorga ciertas garantías para evitar que éste esté cooptado por el Órgano Ejecutivo. También consagra ciertas inhabilidades, pero que sólo se aplican a dicha entidad.

Asimismo, la ley toma la opción de otorgarle al Tribunal Supremo la facultad de establecer sanciones por faltas a la ética de los militantes del partido. Finalmente, la nueva legislación recoge la preocupación en cuanto a los peligros del financiamiento

privado e incluso irregular de los partidos políticos prohibiendo el financiamiento de empresas, poniendo topes al financiamiento privado y estableciendo su completa transparencia.

Aun cuando la ley aprobada en 2016 recoge parte importante de las propuestas de los dos informes, también existen algunos temas relevantes que no fueron recogidos.

Ambos informes proponen establecer mayores garantías para evitar fraudes electorales, de modo que haya mejor supervisión externa y participación de las bases. La ley se hace cargo solo parcialmente de esta preocupación, al establecer que se puede recurrir al Tricel por la calificación de las elecciones, sin embargo, se debe tener al menos un 25% de votos a favor del Tribunal Supremo, lo cual podría limitar los derechos de grupos minoritarios dentro del partido. Por otra parte, la ley consigna que el Servel puede –y no debe, como sería deseable, por lo que depende de sus capacidades y los recursos con que cuente- actuar como ministro de fe en las elecciones internas.

El informe Zalaquett propone que se establezcan normas de responsabilidad tanto de los cargos internos como públicos con el partido político, lo que no es recogido en la ley. También propone ciertas normas de rendición de cuentas de los cargos públicos y directivos de los partidos, con posibilidad incluso de revocación de cargos, lo que tampoco es recogido por la nueva ley de partidos políticos.

Conclusión

Aunque el tema principal de la obra de José Zalaquett son los derechos humanos, ésta también incluye trabajos sobre transparencia y probidad en la política. En este artículo destacamos el informe que redactó el Comité de Ética del PPD en 1998, bajo la presidencia de José Zalaquett. Dicho informe incluye un diagnóstico preciso de la débil democracia interna del partido, situando las causas de esta debilidad en una frágil institucionalidad partidaria. El marco conceptual en que se apoya dicho informe, probablemente reflejando la trayectoria del presidente de la comisión que lo redactó, es la ética democrática, la cual también sirve de base para justificar una serie de propuestas concretas.

El año 2015, el Consejo Anticorrupción nombrado por la Presidenta Bachelet hizo propuestas en 21 áreas temáticas para fortalecer las instituciones y reducir los espacios de corrupción, tráfico de influencias y conflictos de interés. Dos de estas áreas dicen relación con los temas abordados en el Informe Zalaquett: fortalecer la democracia interna de los partidos y otorgarles un componente significativa de financiamiento público, lo que conlleva un cambio importante en las facultades normativas y fiscalizadoras del Servel.

Aun cuando el Informe Zalaquett considera un partido particular, mientras que el Consejo Anticorrupción consideró el sistema general de partidos, abundan las coincidencias entre ambos informes, tanto en los diagnósticos como en las propuestas. Que éste sea el caso a

pesar de los 17 años que separan a los dos informes sugiere que la crisis de confianza que se desató con los escándalos de financiamiento irregular e ilegal de la política conocidos en 2014 probablemente ya venía incubándose en 1998. También evidencia la comprensión profunda a que llegó la Comisión de Ética del PPD respecto de los problemas comunes a prácticamente todos los partidos, muchos antes de que estos fueran evidentes para la ciudadanía.

El Consejo Anticorrupción era mucho más diverso, tanto en la dimensión profesional como en la política, que la comisión que preparó el Informe Zalaquett. No obstante lo anterior, 217 de las 236 propuestas que hizo el Consejo Anticorrupción fueron aprobadas por unanimidad, mostrando que en temas de la agenda anticorrupción se pueden alcanzar acuerdos transversales que abarcan prácticamente todos los temas.

Las propuestas del Consejo Anticorrupción se basan en un marco conceptual que aplica un enfoque de políticas públicas, con elementos de ciencia política, economía y derecho, entre otros. Su enfoque más ecléctico contrasta con aquel del informe Zalaquett que tiene la ética democrática como principio rector. Que los dos informes lleguen a un diagnóstico y propuestas similares sugiere, por último, que las políticas que fortalecen la democracia interna de los partidos políticos no solo concitan un apoyo que va más allá de diferencias profesionales y políticas, sino que tampoco dependen del marco conceptual utilizado. Tal vez esto justifique describirlas como políticas de sentido común.

REFERENCIAS

Bartolini, S., y Mair, P. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability*. Colchester: ECPR Press.

Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt. 2012. “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”. En: *Democracia con Partidos, Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (Editado por Lucas Sierra y Francisco Javier Díaz). Santiago de Chile: CEP/CIEPLAN, 115-265.

