

## REFORMA A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS: BUEN DIAGNÓSTICO, MAL TRATAMIENTO

- Tratándose de un proyecto que parece atingente a la luz de los tiempos caracterizados por un descrédito hacia las instituciones de representación política, no resulta claro que las fórmulas propuestas logren efectivamente revitalizar la institucionalidad partidaria y fortalecer el vínculo efectivo de los partidos con la ciudadanía.
- Con las disposiciones contenidas en la iniciativa, se resta autonomía a las agrupaciones partidarias no sólo en el plano operacional y financiero, sino que también formal, a través de una nueva conceptualización de los partidos como personas jurídicas de derecho público.
- El proyecto incluye también una serie de temas controversiales, tales como el levantamiento de la prohibición de dar "órdenes de partidos", la imposición de medidas orientadas a la paridad de género en el seno de la conducción partidaria y la constitución de partidos regionales.

### PRINCIPIO LYD:

#### *Libertad de Asociación.*

En el marco de una saturada e inorgánica Agenda de Probidad<sup>i</sup>, el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley que "Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización". Se trata de un proyecto que parece adecuado en relación a los tiempos marcados por un emergente cuestionamiento a la institucionalidad de nuestro sistema de partidos, la cual muestra evidentes signos de desgaste y fragilidad, incidiendo en el nivel de afianzamiento y legitimidad de éstos en la sociedad. Sin embargo, a la luz del contenido del mensaje presidencial, surgen interrogantes respecto de muchos de los instrumentos para alcanzar los objetivos que el propio proyecto se traza.

Al respecto, algunas de las medidas propuestas podrían agudizar la falta de sintonía ciudadana con las agrupaciones partidarias, más aún, en el contexto más amplio de un cambio en el sistema electoral y de las reglas de financiamiento de la política.

No se conoce otra forma de organización política en democracia que sea más eficaz que la representación vía partidos políticos. A pesar del siempre presente germen de la anti política, toda la evidencia acumulada da señales de que una

democracia sin partidos parece una cuestión inviable. Inclusive los intentos más vanguardistas y creativos en términos de agregación y canalización de demandas políticas han evidenciado señales de rebalse institucional o de falta de solvencia a la hora de estructurar gobiernos. Y es que a fin de cuentas, la gente valora la existencia de "etiquetas" partidarias que reduzcan incertidumbre programática y permitan que los líderes respondan por su accionar político frente a su electorado y sus bases de adherentes y/o militantes.

Chile se caracterizó durante buena parte del S.XX por un sistema de partidos altamente institucionalizado conforme a las tipologías tradicionales del análisis político<sup>ii</sup>. Estabilidad en los patrones de competencia electoral, partidos con raigambre y tradición en la sociedad, aceptación de las agrupaciones partidarias y de las elecciones como instancias legítimas de la resolución de controversias en la esfera democrática, procesos de agregación de preferencias políticas por organizaciones que dependían de una institucionalidad y una orgánica más allá del líder de turno, eran algunas de las características que distinguían al sistema de partidos chilenos en el concierto latinoamericano. Sin embargo, paradójicamente la misma estabilidad política devino en un paulatino proceso de falta de arraigo social. Las últimas cifras de confianza hacia los partidos políticos son alarmantes: sólo un 3% manifiesta confianza en los partidos según la última medición del Centro de Estudios Públicos (CEP), de abril de 2015. De ahí el diagnóstico compartido respecto de la necesidad de revitalizar nuestra institucionalidad partidaria

Sin embargo, que el tener partidos políticos robustos sea deseable, parece una cuestión distinta a los intentos por promover tipos específicos de modelos de organización partidaria a través de la ley. Es más, sin trivializar el efecto legislación, los partidos políticos como organizaciones en la historia política son, por cierto, anteriores a su propia constitución en la legislación formal. Al respecto, los casos de Gran Bretaña y EE.UU son ejemplificadores de que fue la ley la que tuvo que reconocer su existencia, formas y modos, y no viceversa<sup>iii</sup>.

Por otra parte, la evidencia reciente muestra que contrario al espíritu que orienta el proyecto de ley del Ejecutivo, la regulación intensa de los partidos políticos no hace de éstos, instituciones más afianzadas en la ciudadanía. Whiteley (2014)<sup>iv</sup> al estudiar 24 democracias europeas en términos del nivel de regulación de los partidos políticos a través de una tipología construida sobre la base de los datos de IDEA Internacional y los niveles de confianza en los partidos políticos medida a través de la Encuesta Mundial de Valores (WVS), muestra que regulaciones

**La evidencia reciente muestra que contrario al espíritu que orienta el proyecto de ley del Ejecutivo, la regulación intensa de los partidos políticos no hace de éstos, instituciones más afianzadas en la ciudadanía.**

maximalistas no se traducen en mayores niveles de confianza por parte de la ciudadanía a las agrupaciones partidarias, ni tampoco generan mayores niveles de partisanismo en aquellas sociedades, sino todo lo contrario. Es precisamente en los países donde los partidos poseen regulaciones más intensas como Portugal, Grecia y Francia, donde los partidos son desafiados y rebalsados por nuevas formas de agregación de preferencias. Este conjunto de evidencia es consistente con la que entrega Mair and Van Biezen (2001)<sup>v</sup> y Van Biezen et al. (2012) en relación a que el activismo partidista y el trabajo voluntario en las asociaciones partidarias está decayendo progresivamente en Europa debido a que los partidos están desarrollando su vida interna y creciendo en el contorno de la estatalidad.

#### **LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PARTIDO: ¿DERECHO PÚBLICO O PRIVADO?**

El proyecto de ley consagra a los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público, modelo que, salvo el controversial período comprendido entre 1971-1973 -no muy fecundo en cuanto a resultados en términos de institucionalidad democrática, y habiendo ingresado a la Constitución mediante el denominado “Estatuto de Garantías” con el que la DC permitió la elección de Allende ante el Congreso Pleno (Ley N° 17.398 de enero de 1971)- es contrario a nuestra tradición constitucional y republicana que siempre los ha conceptualizado como personas jurídicas de derecho privado. En efecto, replicando el modelo anglosajón, en nuestro país históricamente se concibe a los partidos como asociaciones voluntarias de individuos que comparten una doctrina de gobierno, donde la ley impone un conjunto de disposiciones mínimas por respetar, pero donde el tenor es que el músculo democrático ciudadano no se vea constantemente forzado a desarrollar sólo los ejercicios que el Estado, por medio de la ley, dicte. Por el contrario, la personalidad jurídica de derecho público implica, en principio, que se trata de asociaciones que son creadas por el constituyente o el legislador.

Por lo demás, los partidos políticos conviven con diversas formas de expresión y participación en este campo: sean movimientos, independientes, etc. La personalidad jurídica de derecho público en este ámbito materializaría, por un lado, una cierta visión organicista de la sociedad, otorgando un status especial a un tipo de instituciones sobre otras, lo que genera incentivos para pensar que otras asociaciones intermedias reclamen el mismo status (por ejemplo, sindicatos o centrales de trabajadores). En el pasado se pensó este modelo más bien como un vehículo para otorgar ciertos monopolios de acción, no sólo en el campo político. La Constitución actual expresamente establece que los partidos políticos

no tienen privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana (artículo 19 N° 15).

Desde el punto de vista jurídico, las consecuencias prácticas no son fáciles de prever. Si bien hay que descartar que la personalidad jurídica de derecho público implique el que se les considere servicio público o una institución estatal (basta pensar en el paradigma de persona jurídica de derecho público en nuestro país: las Iglesias); sí podría esperarse, a cambio de tener este status superior, el que se le puedan imponer obligaciones más exigentes que a asociaciones privadas, por ejemplo, aplicandosele una versión *ad hoc* de las reglas de transparencia activa (y pasiva) a las que hoy están obligados los órganos estatales.

Para algunos el fundamento del cambio en la naturaleza jurídica podría estar más bien vinculado no sólo a una cuestión simbólica (su fortalecimiento en momentos de descrédito), sino como justificación para la entrega a gran escala de recursos públicos lo que, en consecuencia, iría aparejado a obligaciones exigentes en diversas materias (transparencia, democracia interna, etc.). Sin embargo, no hay que confundir la naturaleza jurídica del partido político con los mecanismos de control y exigencias más intensas a estos como consecuencia de la entrega de recursos públicos. Una buena manera de entender esto es la actual situación de los colegios particulares subvencionados posterior a la ley que pone fin a la selección, al lucro y al financiamiento compartido: pese a su naturaleza jurídica privada la transferencia de recursos públicos ha quedado sujeta a un régimen de control, destino, rendición de cuenta, etc. exorbitante –tanto así que 5 de 10 ministros del Tribunal Constitucional sostuvieron que era inconstitucional–. Así, sin necesidad de establecer la personalidad jurídica de derecho público, la entrega de amplios recursos públicos a los partidos podría seguir el modelo de la reforma educacional a la hora de imponer obligaciones exorbitantes a los partidos.

En ambos casos, sea por la vía de utilizar la personalidad jurídica de derecho público para buscar imponer obligaciones más exigentes a los partidos, o sea por la vía del financiamiento con un régimen de control exorbitante (donde además se sobre estimula el rol del Estado y se minimiza el rol de las asociaciones privadas, incluso el de las personas naturales) el resultado es negativo: los partidos políticos como asociaciones voluntarias pierden autonomía que los aleja de su condición natural de integrante de la sociedad civil, pasando a un status intermedio entre ésta y el Estado, una suerte de órgano para-estatal.

El tema es que en ambos casos se produce un distanciamiento de la sociedad civil para con los partidos políticos que no sólo se verá reforzado por el prácticamente nulo espacio de financiamiento privado permitido en el nuevo marco regulatorio sobre dinero y política que se encuentra en tramitación (llamémosle a ésta, pérdida de "autonomía operativa" o "financiera"), sino que también hay un espacio de sana autonomía formal respecto del Estado, del poder de turno, y del control burocrático.

### **OTRAS DISPOSICIONES CONTROVERSIALES**

Dentro de la tendencia de promover a través de la ley un tipo específico de orgánica, la iniciativa del Ejecutivo ordena a los partidos a contemplar en sus estatutos medidas para propender a la paridad de género en la conformación de los organismos directivos de los mismos. Nuevamente, siendo el incremento de los niveles de participación femenina en política una cuestión a todas luces deseable, sería más adecuada una estrategia de promoción que de imposición, a efectos de generar un cambio en las culturas políticas de las agrupaciones partidarias en dirección a la apertura de más y mejores espacios para la mujer en la actividad partidista.

Otra disposición controversial contenida en el proyecto es aquella que suprime la prohibición contenida en la legislación actual respecto de las llamadas "órdenes de partido". Evidentemente que hay materias sobre las cuales debiera pesar el criterio de objeción de conciencia en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, también parece atendible que ciertas organizaciones, a efectos de afianzar sus líneas políticas y programáticas, apelen a este tipo de figuras en el ámbito de la disciplina interna. Entonces, pareciera idóneo dejar abierta la posibilidad para que sean los propios partidos quienes conforme a lo que estimen también sus propias bases, determinen si se acogen o no a la figura de la "orden de partido".

Finalmente, el proyecto de ley consagra la figura de los partidos regionales. Se trata de una disposición que ya se había aprobado en el contexto de la reforma al sistema electoral; sin embargo, al ratificarse en el mensaje presidencial se corre el riesgo de fomentar los niveles de fragmentación del sistema de partidos, más aún cuando el umbral de firmas requerido para la conformación de los mismos es reducido a la mitad del número actual. Este conjunto de medidas no parece aconsejable atendiendo al sistema presidencial chileno y los efectos negativos de su interacción con un Congreso fragmentado en términos de los bloques de representación. Del mismo modo, consideramos que la legislación debiera

incorporar algún elemento para fomentar la existencia de partidos con mirada nacional, con el propósito de evitar el fenómeno de la constitución de partidos como cajas de resonancia de liderazgos locales particulares que muchas veces dificultan la estructuración de acuerdos en el plano de la tramitación legislativa.

### CONCLUSIONES

La crisis de confianza por la cual atraviesa nuestro sistema político y las instituciones de representación política constituyen una oportunidad para revitalizar la institucionalidad vigente en lo que respecta a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos. Sin embargo, muchas de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley del Ejecutivo sobre la materia terminarán por alejar aún más a los partidos de la ciudadanía, de la mano de una pérdida significativa de autonomía operacional, financiera, pero también formal, respecto del Estado, el poder de turno y el control burocrático. La evidencia documenta que los sistemas con partidos políticos robustos y con mayor arraigo social resguardan su autonomía porque entienden que la clave para su desarrollo es acercarlos a la sociedad civil más que al Estado.

Por último, el proyecto consagra una serie de disposiciones controversiales tales como la supresión de la prohibición de dar órdenes de partido, la obligación de incorporar disposiciones que propendan a la paridad de género y la ratificación de la existencia de partidos regionales. Todas estas medidas requieren ser debatidas con profundidad por cuanto podrían lesionar principios tales como la libertad de expresión, la autonomía en las formas de constituir los cuerpos directivos y la eficacia gubernamental, respectivamente.

---

<sup>i</sup> La Agenda de Probidad contempla 14 medidas administrativas, 17 iniciativas legislativas presentadas y 4 próximas a ingresar.

<sup>ii</sup> Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. XVII, N° 1 y 2.

<sup>iii</sup> Katz, R. (2012). "Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal". En Lucas Sierra y Fco. J. Díaz (Editores) *Democracia con partidos: Informa para la reforma de los partidos políticos en Chile*.

<sup>iv</sup> Whiteley, P. (2014). Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe. En *International Political Science Review*. Vol. 35 (3) pp. 376–399.

<sup>v</sup> Mair, Peter and Ingrid Van Biezen. (2001). Party membership in twenty European democracies, 1980–2000. En *Party Politics*. Vol.7 (1), pp. 5–21.