

Nueva Ley de Partidos Políticos: Hacia más Democracia Interna y Transparencia

El proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo aborda cuestiones esenciales como la estructura y la democracia interna de las agrupaciones, exigiendo estándares en términos de orgánica y participación que son valorables y resultan necesarios. También avanza hacia la introducción de nuevos elementos de transparencia, lo que permitirá abrir las lógicas de decisión y operación al interior de los partidos.

Como parte de un conjunto de reformas políticas impulsada por la actual administración¹ e integrándose también en la agenda pro transparencia², es que el Ejecutivo ha ingresado hace unos días un proyecto de Ley que modifica la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Boletín 8937-06.). La teoría democrática y la propia experiencia histórica, han remarcado el hecho de que sin partidos políticos robustos, orientados a la participación y a la canalización institucional de demandas políticas, a la elaboración y conformación de ofertas programáticas y cuadros políticos que aspiren a cargos de gobierno, la democracia representativa difícilmente podría operar de manera adecuada³.

El diagnóstico respecto al estado actual de nuestros partidos evoca un escenario desalentador. Del conjunto de instituciones sondeadas por la última Encuesta Auditoría a la Democracia (PNUD, CEP, CIEPLAN, LyD, Chile 21, FJG, Instituto Libertad y Proyectamérica) en noviembre de 2012, los partidos políticos son la institución que inspira más desconfianza entre los encuestados; sólo un 9% de los encuestados dice confiar en ellos y preocupa la visión de la opinión pública cuando un 39% de ésta indica que los partidos sólo sirven para dividir a la gente. Frente a esta situación es que el Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley que aborda cuestiones fundamentales en cuanto al ordenamiento institucional de las agrupaciones partidarias en lo que respecta a materias como estructura y funcionamiento de su democracia interna, transparencia en sus procedimientos administrativos y de toma de decisiones y cambios en cuanto a sus requisitos de constitución y disolución, entre otros⁴.

Estructura y democracia interna

Nuestro sistema de partidos atraviesa por una coyuntura que puede ser descrita como "estable, pero sin arraigo social"⁵. Son múltiples las hipótesis que han procurado abordar esta situación, sin embargo, existe cierto consenso respecto a que la falta de un marco institucional que oriente la cultura política y las prácticas internas hacia una mayor democratización, competencia entre los miembros y descentralización de la toma de decisiones al interior de los cuerpos partidarios, ha generado un grado de distanciamiento importante de estas instituciones con la sociedad civil. Partidos fatigados y con niveles importantes de precariedad institucional⁶ no permiten el involucramiento cívico acorde al actual momento político.

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo logra dar pasos importantes en esta materia. Si bien se conserva un relativo grado de autonomía, se establece un conjunto de instituciones e instancias de toma de decisión que los partidos deberán incorporar en su ordenamiento interno, hablamos de a lo menos: una Directiva Central, una Comisión Política, un Órgano Representativo Nacional (actuales Consejos Generales), Órganos Representativos Regionales (actuales Consejos Regionales) y un Tribunal Supremo, pudiendo ser denominados con otros nombres de acuerdo a los estatutos del partido en cuestión.

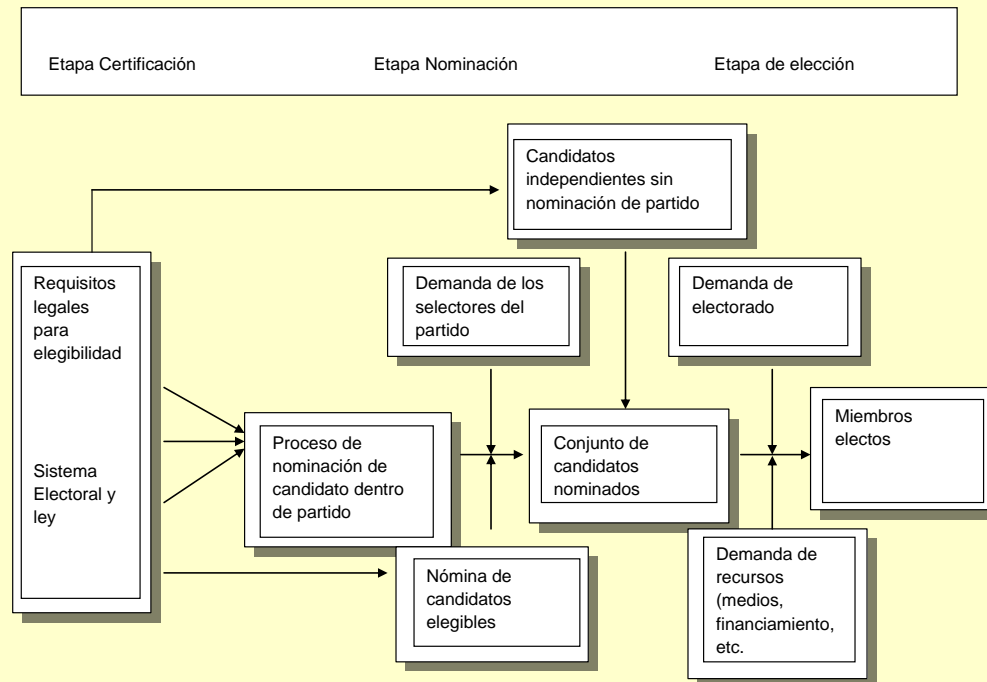
A su vez, se establece que tanto el Órgano Representativo Nacional como los Órganos Representativos Regionales deberán sesionar de manera ordinaria, al menos una y dos veces al año respectivamente, como también, podrán hacerlo de manera extraordinaria. Un elemento muy destacable del proyecto es que fomenta el involucramiento de los militantes, puesto que estos órganos podrán ser convocados de manera extraordinaria por ellos en la forma y con el quórum dispuesto en el respectivo estatuto, aunque éste no podrá ser mayor a un 10% del total de militantes del país, región o circunscripción senatorial, según corresponda.

El proyecto de ley también fija un nuevo estándar respecto a la periodicidad en cuanto a la elección de los miembros de estas instancias deliberativas y resolutivas: se señala que la renovación de los miembros de estos órganos deberá realizarse a lo menos cada tres años, donde a lo menos un 40% del total de miembros de la instancia, deberá ser electo o bien por los propios militantes o por los Órganos Representativos Regionales. Este catálogo de instituciones y prácticas es acompañado por un conjunto de sanciones al incumplimiento de ellas.

Por último, otro aspecto dice relación con la selección de candidatos, que es por definición un proceso complejo donde el tránsito hacia la máxima de un elector un voto en la toma de decisiones se ve afectada por una serie de lógicas de acción en juego (Cuadro N° 1). A pesar de que el proyecto no aborda esta materia en específico, dada la nueva estructura orgánica

de toma de decisiones que impone la iniciativa, es muy probable que la nominación de candidaturas mejore en términos de la generación de un mayor involucramiento activo de los militantes.

Cuadro Nº 1
MODELO DE NORRIS PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS



Fuente: Norris (2006, p. 90). Traducción propia.

Transparencia

Como señala Ferreira⁷ "la rendición de cuentas, no sólo referida a cuestiones económicas, sino también sustantivas, es uno de los deberes cruciales de quien gestiona asuntos de terceros. Así, dar cuenta es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo se hizo y por qué se hizo". Si bien en la discusión en torno a la transparencia de los partidos políticos, el tema crítico ha sido la regulación de su financiamiento, no resulta menos importante que ésta opere al interior las agrupaciones en otros ámbitos, como por ejemplo, los procedimientos administrativos y la toma de decisiones. En esta dirección el proyecto de ley señala dos ámbitos de transparencia aplicables a la institución de los partidos políticos: transparencia activa y transparencia pasiva.

En cuanto a transparencia activa, los partidos políticos deberán mantener a disposición permanente del público, y actualizadas al menos una vez al mes, por medio de sus sitios electrónicos y por medio de la web del Servicio Electoral (Servel), ciertas informaciones, como su declaración de

principios, estatutos, estructura orgánica, monto global de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados recibidas durante el año.

En lo que respecta a transparencia pasiva, el proyecto establece que los militantes podrán solicitar otras informaciones como las resoluciones, procedimientos y sentencias del Tribunal Supremo y las actas de las sesiones de sus órganos internos (serán de cargo del solicitante).

Con respecto a la transparencia y credibilidad de los procesos electorarios internos, se entrega al Tribunal Supremo la competencia para realizar el escrutinio de las elecciones internas, como también para pronunciarse sobre las reclamaciones que se formulen en relación a éstas, de todo lo cual podrá recurrirse ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Constitución y disolución

El proyecto de ley incorpora algunos elementos de carácter procedimental para facilitar el proceso de constitución de partidos políticos. Así, todas las publicaciones que bajo el sistema actual se realizaban en el Diario Oficial, con el proyecto, se deberán efectuar en el sitio web del Servicio Electoral, y las declaraciones de afiliados podrán llevarse a cabo no sólo ante notario, sino también ante un oficial del Registro Civil o un funcionario habilitado del Servel.

Así las cosas, el proyecto no se hace cargo del llamado "sesgo regionalista", que a juicio de algunos analistas imperaría en el modelo actual respecto a la constitución de partidos políticos (Sierra y Diaz, 2013). El sesgo regionalista estaría dado por el requisito de afiliación de 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde se constituye, en a lo menos ocho regiones, o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente continuas.

Acá entran en tensión dos perspectivas normativas respecto al valor de la representación política de carácter nacional, versus la representación política de carácter local. Siguiendo a Ribera⁸, la normativa actual si bien no contempla la existencia de partidos regionales, sí permite la existencia de agrupaciones supra-regionales que den cuenta de la realidad local de una determinada zona geográfica, tal es el caso de partidos como el Partido del Sur, y la Alianza Nacional de los Independientes en el pasado, o del actual Partido Fuerza del Norte o del Partido Izquierda Cristiana de Chile⁹. Respecto al requisito de inscripción de un 0,5% del electorado de la unidad electoral, se ha generado otra discusión sobre las supuestas barreras de entrada generadas por el sistema.

Un dato interesante al respecto que entrega el Servel es que desde 1988 a la fecha han existido más de 130 solicitudes de partidos en formación, de

los cuales, obviamente la gran mayoría no alcanza a constituirse, pero sí da cuenta de la magnitud del riesgo que podría presentarse de eliminarse la barrera del 0,5%. Explorar fórmulas alternativas que logren conciliar una necesaria oxigenación y renovación del sistema de partidos evitando la fragmentación parece ser un desafío aún pendiente en la materia.

En cuanto a la disolución, se amplía la excepción que permite evitarla en aquellos casos en que el partido no alcanza el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados. Bajo el actual modelo, la disolución no procede si no obstante no obtener esa votación, el partido consigue elegir al menos cuatro parlamentarios (senadores o diputados). En cambio, el proyecto plantea extender la excepción a todos los casos en que el partido mantiene a lo menos cuatro parlamentarios (senadores o diputados) incluyendo a los representantes electos en esa oportunidad, como a los senadores que ya se encontraban en posesión de sus cargos. Este criterio parece razonable una vez que bajo el anterior modelo la disolución se evitaba mediante la fusión con otras agrupaciones.

Conclusiones

Un avance fundamental en lo que concierne a la agenda de reformas políticas y pro transparencia está dado por una modernización de nuestra Ley de Partidos Políticos. El proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo aborda cuestiones esenciales como la estructura y la democracia interna de las agrupaciones, exigiendo estándares en términos de orgánica y participación que son valorables y resultaban necesarios. Por otra parte, el proyecto también avanza hacia la introducción de nuevos elementos de transparencia tanto activa como pasiva, lo que permitirá, en alguna medida, abrir las lógicas de decisión y operación al interior de nuestros partidos. Por último, la iniciativa avanza hacia la eliminación de algunas barreras procedimentales en la constitución de partidos políticos.

En breve...

PROYECTO DE LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS:

- El diagnóstico respecto al estado actual de nuestros partidos evoca un escenario desalentador.
- El mensaje establece un conjunto de instituciones e instancias de toma de decisión que los partidos deberán incorporar en su ordenamiento interno.
- El proyecto de ley señala dos ámbitos de transparencia aplicables a la institución de los partidos políticos: transparencia activa y transparencia pasiva.
- Se incorporan algunos elementos de carácter procedimental para facilitar el proceso de constitución de los partidos políticos.

¹ Este conjunto de medidas incorpora: sistema de inscripción automática y voto voluntario; sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes; establece elección directa de los Consejeros Regionales; perfeccionamientos a las disposiciones introducidas por la Ley 20.658 sobre inscripción automática y que moderniza el sistema de votaciones y un mecanismo que establece un sistema de plebiscito y consultas de carácter comunal que se encuentra en trámite legislativo.

² Este conjunto de medidas incorpora la probidad en la función pública (Boletín 7616-06), en tramitación legislativa; y establece normas sobre la actividad de lobby (6189-06), en tramitación legislativa.

³ Katz & Crotty, 2006; Kenneth, 2006.

⁴ La experiencia comparada muestra que un conjunto de países sitúa la regulación de los partidos en cuerpos propios Alemania, Israel, España, Portugal y Austria, mientras que en otro conjunto de democracias avanzadas, la regulación no recae en un cuerpo legal específico, salvo la constitución, sino más bien mediante regulaciones indirectas en ámbitos como el financiamiento y las leyes electorales, en este conjunto de países se sitúa la experiencia norteamericana y británica (Muller & Sieberer, 2006).

⁵ Se señala que el sistema es estable, dado los bajos niveles de volatilidad electoral, pero profundamente desenraizado o con bajos niveles de legitimidad social. (Luna y Altman, 2011).

⁶ Luna y Rosenblatt, 2012, p.116.

⁷ Ferreira, 2008, p. 377.

⁸ Ribera, 2008.

⁹ Fuente: http://www.serval.cl/controls/neochannels/Neo_CH41/neoch41.aspx

Referencias Bibliográficas:

- Katz, Richard & Crotty, William. *Handbook of Party Politics*. Sage Publications. London, 2006.
- Kenneth, John. "What is a political party?". En Katz & Crotty (editores). *Handbook of Party Politics*. Sage Publications. London, 2006.
- Ferreira, Delia. "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos". En Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker (editores). *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. PNUD, CEP, LyD, Proyectamérica y CIEPLAN. Santiago, 2008.
- Luna, Juan Pablo y Rosenblatt, Fernando. "¿Notas para una autopsia?". En Sierra y Díaz (editores) *Democracia con Partidos*. CEP - CIEPLAN. Santiago, 2013.
- Luna, Juan Pablo y Altman, David. "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". En *Latin American Politics and Society*. Vol 53, Issue 2, 2011, pp.1-28.
- Norris, Pippa. "Recruitment". En Katz & Crotty (editores). *Handbook of Party Politics*. Sage Publications. London, 2006.
- Muller, Wolfgang & Sieberer, Ulrich. "Party Law". En Katz & Crotty (editores). *Handbook of Party Politics*. Sage Publications. London, 2006.
- Ribera, Teodoro. "Estatuto de los partidos políticos en Chile. Veinte años de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos". En Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker (editores). *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. PNUD, CEP, LyD, Proyectamérica y CIEPLAN. Santiago, 2008.
- Sierra, Lucas y Diaz, Francisco. *Democracia con partidos*. CEP-CIEPLAN. Santiago, 2013.