

capítulo 2.3 | **El rol democrático de los
partidos políticos**



¿Contribuye el sistema de partidos políticos al funcionamiento de la democracia?

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos son fundamentales a la hora de estructurar la representación política de los ciudadanos y al momento de dotar de gobernabilidad al sistema político. Las tres principales funciones de los partidos políticos son (1) servir de nexo entre la ciudadanía y el estado, en tanto agregan y representan los intereses de los ciudadanos hacia el estado, (2) competir y elaborar programas para acceder al poder e implementar determinadas políticas públicas, y (3) seleccionar y, en algunos casos, formar a las personas que ocuparán cargos en los distintos poderes del Estado, ya sea a través de elecciones u otros procesos de nominación. Cuando existen partidos políticos programáticos e institucionalizados, los partidos expresan de manera consistente las preferencias de los ciudadanos, agregando y traduciendo demandas e intereses presentes en la sociedad en programas de gobierno.

En este capítulo se analiza la situación actual y el rol que los partidos políticos chilenos ejercen en el sistema democrático nacional tomando como referencia la propuesta de IDEA Internacional. En las siguientes secciones se revisan las condiciones institucionales y políticas para la creación y funcionamiento de los partidos políticos, las dinámicas internas de funcionamiento en lo que se refiere a la toma de decisiones, selección de autoridades y candidaturas, así como la comunicación e interlocución con la ciudadanía, la relación entre ciudadanos y partidos y los esquemas existentes de financiamiento. Para evaluar positivamente la contribución de los partidos al funcionamiento democrático se espera ver que la normativa de creación de partidos permita que nuevas alternativas políticas se constituyan como partidos y tengan posibilidad de competir por el poder. A su vez, se valora positivamente la

estabilidad del sistema de partidos y la capacidad de sus dirigentes de dialogar con otros sectores. Idealmente, se espera constatar que su organización interna los convierta en partidos programáticos y no en unidades basadas solo en liderazgos individuales. La transparencia y cercanía con la ciudadanía es también un aspecto positivo por lo fundamental que resulta para cumplir con su rol de representación de intereses. La ausencia de dichos mínimos esperados o la falta de avances en esa línea darán cuenta de déficits en materia democrática y aspectos a mejorar para garantizar que los partidos sean un aporte a la democracia y a las personas, contribuyendo al correcto ejercicio de derechos de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo.

El examen de la contribución de los partidos políticos a la democracia en Chile que acá se presenta arroja un diagnóstico ambivalente. Por un lado, en términos de la institucionalidad formal y de la estabilidad y cooperación entre elites políticas, el diagnóstico es positivo. **Se constata la presencia de bloques estables, relativamente consistentes, y que proveen gobernabilidad. Más positiva resulta la situación chilena si se asume una perspectiva comparada a nivel regional, pues las virtudes presentes en Chile en estas dimensiones son escasas en la región.** Sin embargo, este mismo sistema de partidos políticos enfrenta una serie de deficiencias que en conjunto evidencian que tiene fuertes dificultades para ir evolucionando acorde a los cambios que experimenta la sociedad. **El chileno es un sistema de partidos estable pero extremadamente cerrado.** Los costos de entrada para nuevos partidos son altos, como consecuencia del marco legal y de los efectos disuasivos que ejerce el sistema electoral binominal. Es difícil formar un partido, pero mucho más, lograr que ese partido

sobreviva. Más aún, los partidos están claramente rezagados en materia de democracia interna y transparencia en comparación a los avances que se han producido en el Estado chileno y, sobre todo, en relación a lo que son las expectativas de la ciudadanía en este ámbito. El financiamiento de la política y de los partidos constituye otro talón de Aquiles del sistema de partidos actual y se ha transformado en un tema de debate público.

Sin duda, el desafío más relevante que enfrenta el sistema de partidos políticos en la actualidad es su distante relación con la ciudadanía y, en particular, poder de canalizar efectivamente la representación política de intereses diversos. Los partidos concitan cada

vez menos confianza y apoyo por parte de la ciudadanía, y tanto la identificación como el apoyo electoral hacia ellos han venido disminuyendo sostenidamente desde el retorno a la democracia. La brecha existente en niveles de confianza y apoyo electoral sitúan a Chile en una posición sin equivalencias actuales en América Latina. Tanto la incapacidad para representar adecuadamente los intereses de la ciudadanía como las tensiones internas a las que están sometidos los partidos, en especial el poder que detentan líderes individuales por sobre las estructuras colectivas, constituyen luces de alerta en el corto y mediano plazo para poder mantener los niveles de estabilidad y eficacia gubernamental que ha exhibido la democracia en Chile.

¿Cómo está conformado el sistema de partidos y en qué medida tienen los partidos políticos libertad para formarse y reclutar miembros?

La conformación de un sistema de partidos eficaz en una democracia representativa es una condición absolutamente necesaria para el funcionamiento político, pues debe ser capaz de conjugar la representación efectiva y eficaz de los intereses y demandas de los ciudadanos, y la generación de gobiernos estables, con la capacidad de aportar a la generación de políticas públicas de largo plazo. Para el correcto funcionamiento de los partidos políticos, las regulaciones legales deben permitirles participar sin restricciones en la competencia política, a través de libres y fluidos canales de comunicación con sus adherentes y de un eficiente acceso al poder, sin restricciones. En la medida que estas condiciones existan y sean percibidas por todos como justas, los diversos grupos políticos obtendrán los incentivos necesarios para participar en la competencia política, como único mecanismo para el acceso al poder.

En esta sección se analiza cómo está conformado el sistema de partidos en Chile, sus raíces históricas, las bases legales y normativas para su existencia, y la cantidad de partidos legales

y efectivos que actúan en el sistema. La sección concluye con una revisión a las prácticas partidarias en términos de entrega de información para nuevos adherentes.

Se verá en este capítulo que los partidos políticos en Chile tienen una fuerte raigambre histórica que ha mantenido el carácter multipartidista del sistema de partidos desde la primera mitad del siglo XX. Desde el retorno a la democracia, los ciudadanos tienen la libertad para formar partidos y reclutar miembros. Sin embargo, los incentivos institucionales, tanto en la legislación específica sobre partidos políticos como en el sistema electoral, crean fuertes barreras de entrada, las que contribuyen a una alta estabilidad del sistema de partidos, a la permanencia de los partidos históricos e implican muchas dificultades para los nuevos actores que deseen insertarse y participar en la esfera política institucional. Por otro lado, la acción propia de los partidos, ya no las restricciones normativas, ha generado una relación poco fluida con potenciales adherentes, lo que ha restringido la incorporación de nuevos militantes.

TABLA 1
Origen formal e histórico de los partidos políticos en Chile, 2013

Partidos políticos constituidos	Fecha de inscripción nacional formal	Fecha de formación histórica del partido
Renovación Nacional	08 de febrero de 1988	08 de febrero de 1988
Partido Demócrata Cristiano	02 de mayo de 1988	28 de julio de 1957
Partido Por la Democracia	09 de mayo de 1988	09 de mayo de 1988
Unión Demócrata Independiente	03 de mayo de 1989	03 de mayo de 1989
Partido Socialista de Chile	19 de diciembre de 1990	19 de abril de 1933
Partido Radical Social Demócrata	18 de agosto de 1994	27 de diciembre de 1863
Partido Regionalista de los Independientes	04 de julio de 2006	-
Partido Comunista de Chile (1)	28 de mayo de 2010	4 de junio de 1912
Partido Humanista (2)	31 de mayo de 2010*	Marzo de 1984
Movimiento Amplio Social (3)	03 de junio de 2010*	22 de junio de 2009
Partido Ecologista Verde	12 de julio de 2010*	-
Partido Progresista	15 de abril de 2011	-
Partido Igualdad	08 de septiembre de 2011*	07 de noviembre de 2009
Partido Liberal de Chile (4)	11 de junio de 2012*	-
Partido Ecologista Verde del Norte	15 de junio de 2012*	-
Partido Fuerza del Norte	18 de julio de 2012*	-
Partido Izquierda Ciudadana de Chile (5)	18 de julio de 2012*	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SERVEL y de las páginas web de cada partido, al 30 de noviembre de 2013.

* Partidos que no están constituidos a nivel nacional, por lo que su ámbito de acción se restringe a las regiones donde están constituidos.

** Fusión entre el Partido Comunista de Chile y el Partido de los Trabajadores de Chile.

*** Fusión entre el Partido Humanista y el Partido Humanista del Norte.

**** Fusión entre el Movimiento Amplio Social y el Movimiento Social del Norte.

***** Cambio de nombre de ChilePrimerero.

I. Los partidos políticos en Chile

Históricamente, los partidos han jugado un importante rol político y social, y han sido uno de los principales motores de cambio a lo largo del siglo XX. En su historia, Chile ha contado con un sistema de partidos completo en términos ideológicos y de fuerte raigambre social. Así, el sistema de partidos fue caracterizado como “la espina dorsal del Chile pre-1973” (Valenzuela 1977; Garretón 1988), ya que los partidos y las identidades partidarias, además de ejercer las funciones típicas de representación y gobierno, se convirtieron en articuladores privilegiados de la vida social y política del país. Desde la recuperación democrática, el sistema chileno destaca en América Latina como uno de los sistemas de partidos

más estable, institucionalizado y programáticamente estructurado.

Actualmente, los principales partidos políticos del país, a pesar de estar fundados formalmente hace no más de veinticinco años (el 23 de marzo de 1987 se aprobó la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos [LO-CPP], que legalizó nuevamente a los partidos políticos, prescritos durante los primeros años de la dictadura), son herederos de una trayectoria histórica que precede al quiebre del régimen democrático en 1973.

Hoy en día, la existencia de los partidos políticos está estipulada como un derecho cívico. La libertad de los ciudadanos del país para agruparse en partidos políticos está consagrada en el texto constitucional. El artículo 15 del capítulo III señala: “La Constitución Política garantiza el pluralismo político”. Este pluralismo es inmediatamente calificado en el mismo texto constitucional, donde se sostiene que

[s]on inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

La referencia constitucional es somera, en tanto establece que el funcionamiento de los partidos políticos en el país está regulado con mayor nivel de detalle por una ley. Se trata de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18.603), que regula en detalle su funcionamiento interno, la forma en que se constituyen, su organización, su financiamiento y su posible fusión o disolución. Los artículos 1 y 2 de esta ley señalan:

Artículo 1

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una

misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Artículo 2

Son actividades propias de los partidos políticos solo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

II. Formación y disolución de partidos

Según se estipula en la ley orgánica, la finalidad de los partidos políticos es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional. Para lograr este objetivo, se establece una serie de requisitos que los partidos deben cumplir para constituirse como tales:

- Reunir un grupo de cien ciudadanos, inscritos en los registros electorales y que no pertenezcan a otro partido existente o en formación, que extiendan una escritura pública con los datos del partido que se pretende constituir (art. 4).
- En un plazo de 210 días, lograr una membresía que corresponda a lo menos al 0,5% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose, a través de declaración suscrita de cada ciudadano ante cualquier notario de la región respectiva, u oficial del Registro Civil si en la comuna no hubiese notario (art. 6).
- Ambos requisitos deben ser cumplidos en al menos ocho de las quince regiones en las

que se divide políticamente el país, o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas sean contiguas (art. 3).

Luego de cumplir con estos requisitos, los partidos inician sus trámites en el Servicio Electoral en vistas de conseguir su legalización. **Desde la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos en 1987, un total de 150 grupos de ciudadanos han solicitado formalmente al Servicio Electoral su constitución como partido político, de los cuales 99 cumplieron los primeros requisitos formales y adquirieron efectivamente la calificación de “Partido en formación”.** De éstos, 46 no lograron reunir el número de militantes requeridos en el plazo legal de 210 días considerados para ello y solo 51 lograron constituirse efectivamente como partido político.

La continuidad de un nuevo partido también está regulada por la misma Ley Orgánica Constitucional, que en su artículo 42 establece:

Se disolverán aquellos partidos que no alcancen el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, y que además no elijan al menos cuatro parlamentarios, sean Diputados o Senadores.

Aunque se debe cumplir una serie de requisitos adicionales para evitar la disolución de un partido, es innegable que el rendimiento electoral de los partidos es uno de los principales factores que influyen en su permanencia en el escenario político (para el detalle de resultados electorales, ver capítulo sobre elecciones en este informe). Los partidos más pequeños, que no consiguen

TABLA 2
Inscripción y legalización de partidos en Chile, entre 1987 y 2010

Partidos políticos disueltos por no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos (art.42, núm. 2, LOCPP)	14
Partidos políticos disueltos por fusión (art. 42, núm. 3, LOCPP)	27
Partidos políticos disueltos por no constituir órganos internos (art. 42, núm. 5, LOCPP)	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Servicio Electoral, “Libro de partidos políticos”, 2010.

los escaños en el Congreso o no alcanzan el porcentaje de votos que exige la ley, actualmente optan por fusionarse con otros partidos (algunos creados expresamente por los propios militantes del partido para este propósito), a fin de no desaparecer de los registros del Servicio Electoral. En este proceso es sumamente relevante el rendimiento electoral de cada partido en las elecciones parlamentarias, y la efectividad de este rendimiento a la hora de alcanzar escaños en la Cámara Baja.

Desde la promulgación de la ley orgánica correspondiente hasta noviembre de 2010, en total de 51 partidos se han inscrito en los registros electorales, 80% de los cuales se han disuelto por no alcanzar los mínimos legales establecidos, porque desaparecieron o porque se fusionaron con otros partidos. Por ejemplo, el Partido Humanista se ha constituido siete veces como Partido Humanista, tres veces con el nombre de Partido Humanista de Chile, y dos veces con el nombre de Partido Humanista del Norte. De la misma manera, luego de las elecciones parlamentarias de 2013, Servel ordenó cancelar los registros de diez partidos políticos, que no cumplieron con las exigencias legales establecidas.

Esta información muestra que la normativa establece requisitos exigentes para la creación de nuevos partidos, lo que supone altos costos de entrada para las nuevas organizaciones. Cabe consignar, por ejemplo, que la tramitación de las firmas para la creación de un nuevo partido supone costos económicos difíciles de solventar para organizaciones ciudadanas con escasos recursos económicos. En suma, la ley opera como candado, protege a los partidos establecidos y desincentiva la creación de nuevas entidades. A la vez, influye fuertemente la disposición territorial de los mismos. Así, hay partidos que se fundan

con un alcance nacional, mientras que otros se concentran en zonas específicas del país, ya que la legislación exige al menos que se constituyan en tres regiones contiguas. Muchos de estos, incluso apuntando a una extensión territorial más concentrada y menos ambiciosa, no logran ni la votación ni los escaños para evitar su disolución.

III. Número de partidos políticos en Chile

El número de partidos presentes en un sistema político permite conocer el grado relativo de amplitud de la oferta partidaria. A su vez, el número efectivo de partidos¹ es una medida que busca establecer cuántos partidos alcanzan un rendimiento electoral relevante en un sistema político. En Chile, el número de partidos políticos que compiten por el poder en las diversas elecciones ha ido variando en el tiempo en la medida en que logran o no resultados electorales y acceder a cargos que se exigen como requisito para ser reconocidos como tales. También ha variado el número de partidos que logra un rendimiento electoral apreciable, lo que les permite finalmente aspirar a obtener cargos de representación.

Al observar los datos sobre los partidos políticos que han competido tanto en elecciones municipales como parlamentarias desde 1989 a 2013, se aprecian dos fenómenos relevantes. Primero, se constatan diferencias en el número de partidos que se presentan a una y otra elección. Éstas se explican en buena parte por las diferencias en el tipo de sistemas electorales utilizados: proporcional y binominal, respectivamente². El tipo de sistema electoral es uno de los factores que más influye en el número de partidos de un sistema político. Mientras más cargos se eligen por unidad territorial, más partidos tienden a

¹ El número efectivo de partidos electorales tradicionalmente se calcula tomando la fórmula de Laakso y Taagepera: $\text{Número efectivo de Partidos} = 1 / (\sum_{i=1}^n P_i^2)$, que corresponde al inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados del porcentaje de apoyo de cada partido obtenidos en una votación (Taagepera y Shugart, 1989). De la misma manera, se puede calcular un número efectivo de partidos en el Parlamento, es decir, a partir de las proporciones de representación que obtienen los partidos en el Parlamento.

² Si bien es sistema electoral binominal en teoría es proporcional, en la práctica actúa como uno mayoritario. Para más detalle ver capítulo sobre elecciones.

competir. Así, los sistemas mayoritarios tienden a propiciar sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas de representación proporcional tienden a estimular sistemas multipartidistas. La diferencia en el número de partidos que se presentan a cada elección se torna clara a partir de 2004, cuando se separó en la elección municipal la elección de alcaldes y concejales, precisamente para lograr una representación más diversa en los concejos municipales. Los datos muestran que, mientras ha aumentado el número de partidos efectivos en las elecciones de concejales, en las elecciones parlamentarias la cifra ha tendido a aumentar sólo desde la elección de 2001. En este sentido, si uno de los objetivos del diseño del sistema electoral binominal fue reducir el número de partidos, esto no se ha cumplido cabalmente a la luz de los datos, confirma además el hecho de que una fórmula electoral por sí sola no tiene un efecto directo en la conformación de un sistema de partidos.

En segundo lugar, se aprecia un aumento reciente de la brecha entre partidos que compiten y partidos efectivos, en ambas elecciones. Si bien tal diferencia es esperable, el aumento es señal de una tendencia creciente a la fragmentación en el sistema de partidos, desde 2001 en la Cámara de Diputados y desde 2000 en las Municipales, donde surgen nuevas alternativas políticas que, sin embargo, no tienen acceso al poder. Este incremento en el número de partidos es independiente del sistema electoral, pero resulta especialmente notorio en el caso de las elecciones parlamentarias, cuyo sistema electoral es especialmente cerrado para el ingreso de nuevas fuerzas políticas.

Tanto la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos como los distintos sistemas electorales utilizados en el país son parte de una estructura institucional que genera un conjunto de incentivos que moldean la composición del sistema de partidos y el comportamiento de cada uno de los actores en ese sistema. **La ley y el sistema binominal han limitado el número de partidos y la posibilidad de nuevos partidos de ingresar al juego político. Generan un**

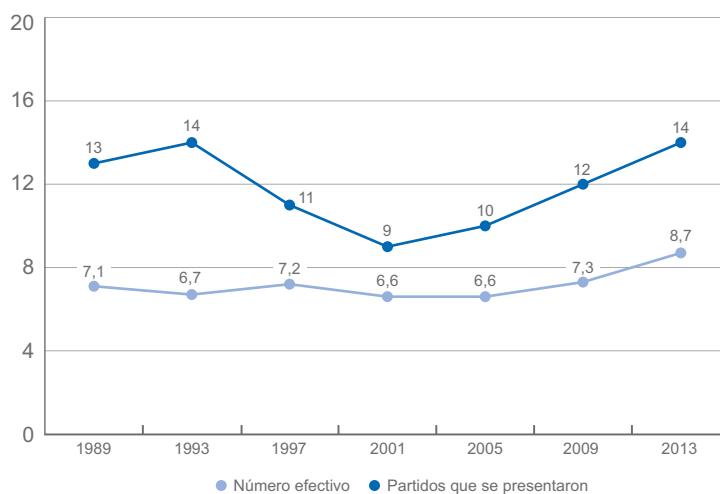
doble cerrojo, lo cual dificulta la renovación política mediante la creación de nuevas organizaciones. Lo anterior depende en gran medida de la capacidad de cambio y adaptación de los partidos establecidos, especialmente cuando se trata del plano parlamentario.

A pesar de esta institucionalidad, las tradiciones

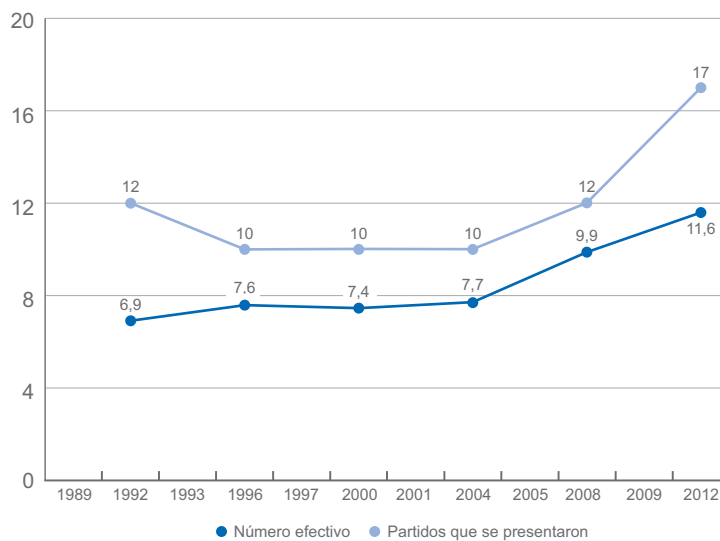
GRÁFICO 1

Número de partidos que se presentaron a cada elección y número de partidos efectivos, en elecciones municipales* y a la Cámara de Diputados, 1989-2013

Cámara de Diputados



Municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel.

* Para las elecciones municipales se consideró las votaciones de concejales desde 2004 en adelante.

TABLA 3
Número efectivo de partidos (NEP) promedio en América Latina, 1990-2006

País	NEP promedio 1990-2006
Honduras	2,45
Nicaragua	2,68
Uruguay	2,99
República Dominicana	3,03
México	3,09
Paraguay	3,39
Costa Rica	3,56
El Salvador	3,6
Argentina	4,15
Bolivia	4,91
Venezuela	4,93
Perú	5,08
Guatemala	5,5
Colombia	5,61
Panamá	6,26
Chile	6,74
Ecuador	6,93
Brasil	9,28
Promedio	4,57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PNUD, 2007.

político-culturales y las prácticas políticas históricas han resultado extremadamente perdurables, y se ha mantenido un sistema multipartidista con un número relativamente elevado de partidos. **Mientras el promedio del número de partidos para los países de América Latina entre 1990 y 2006 era de 4,57, en Chile en el mismo período el promedio fue de 6,74**, a pesar de que la mayoría de los países de América Latina utilizan alguna variante de sistemas de representación proporcional (con la excepción de Bolivia, México y Venezuela, que usan sistemas mixtos.

IV. El ingreso a un partido político

Más allá del número de partidos y de los requisitos para legalizar una organización política, es importante entender cuáles son los mecanismos de los que una persona dispone para ingresar a un partido político. Según lo estipulado en el artículo 18 de la LOCP, “[p]ara afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano

TABLA 4
Tipos de membresía en cada partido, y necesidad o no (y en caso de ser necesario, cantidad) de patrocinantes necesarios para la inscripción partidaria, 2013

Partido	Tipos de membresía	Necesidad de patrocinantes para militancia
Partido Comunista de Chile (PCCH)	Militante	Sí (1)
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Adherente, Premilitante, Premilitante	Sí (2)
Partido por la Democracia (PPD)	Militante	Sí (sin datos)*
Partido Regionalista de los Independientes (PRI)	Afiliado	No
Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)	Preafiliado, Afiliado	Sí (2)
Partido Socialista (PS)	Adherente, Militante	No
Renovación Nacional (RN)	Afiliado	Sí (2)
Unión Demócrata Independiente (UDI)	Afiliado	Sí (2)
Partido Humanista (PH)	Miembro Pleno, Miembro Adherente	No
Movimiento Amplio Social (MAS)	Sin Datos	Sin datos
Partido Ecologista Verde (PEV)	Militante	Sin datos
Partido Progresista (PRO)	Afiliado	Sí (2)
Partido Igualdad (PI)	Sin datos	Sin datos
Partido Liberal de Chile(PL)	Afiliado	No
Partido Ecologista Verde del Norte (PEVdN)	Sin datos	Sin datos
Partido Fuerza del Norte (PFN)	Sin datos	Sin datos
Partido Izquierda Ciudadana de Chile (PIC)	Sin datos	Sin datos

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos políticos.

* El Partido por la Democracia establece que el número de patrocinantes estará estipulado en un Reglamento de Afiliación.

TABLA 5
Información sobre afiliación en la web, 2013

	UDI	RN	PDC	PRSD	PPD	PS	PCCH	PRI	PH	MAS	PEV	PRO	PI	PL	PEVdN	PFdN	PIC
Tiene página web	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Tiene formulario de afiliación en línea	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Informa sobre requisitos de afiliación en su web	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Tiene un registro de militantes oficial disponible online	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de los partidos políticos, consultadas en marzo de 2013, usando la metodología de FLACSO, 2008.

inscrito en los Registros Electorales”, y se establece como salvedad que no podrán inscribirse en partido político alguno “el personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral”. En general, los partidos establecen dos pasos necesarios para la inscripción de nuevos militantes, a saber: i) petición del nuevo militante a la Asamblea Comunal, con el patrocinio de uno o dos militantes antiguos del partido, y ii) una evaluación por parte de las entidades comunales.

El proceso de inscripción a los distintos partidos es complejo y escasamente difundido. La mayoría de los partidos, con las excepciones del PRI, PH, PL y PS, requieren patrocinantes a quienes quieran afiliarse. No todos los partidos entregan a quienes visitan sus páginas web instrucciones claras o formularios en línea para proceder a una inscripción. En términos del derecho a la información, en los partidos políticos ha primado el principio de privacidad. Por ello, ninguno cuenta con información oficial sobre sus militantes en sus páginas web.

¿En qué medida es eficaz el sistema de partidos políticos para formar y mantener a los gobiernos en funciones?

Una de las funciones de los partidos políticos en democracia es seleccionar a los candidatos que compiten por el acceso a cargos desde los cuales impulsarán políticas y legislarán en función de las preferencias de aquellos que los eligen. Es de esperar que un sistema de partidos logre efectivamente acceder al poder y otorgue a las autoridades electas el apoyo suficiente para que cumplan su período de mandato, a la vez que favorezca la negociación y la búsqueda de consenso con otros sectores para hacer posible el cumplimiento de las propuestas de gobierno y legislación que han sido refrendadas en el voto. A propósito de lo anterior, en el libro *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, editado en 2006 por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), se sostiene lo siguiente:

“La naturaleza del sistema de partidos juega un papel importante para determinar el funcionamiento de los regímenes presidencialistas. Tanto el número de partidos significativos como su grado de cohesión y disciplina influyen en las posibilidades de lograr armonía funcional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Cuando el sistema de partidos se encuentra altamente fragmentado, es

improbable que la agrupación gobernante llegue a controlar algo más que una reducida porción del total de escaños.

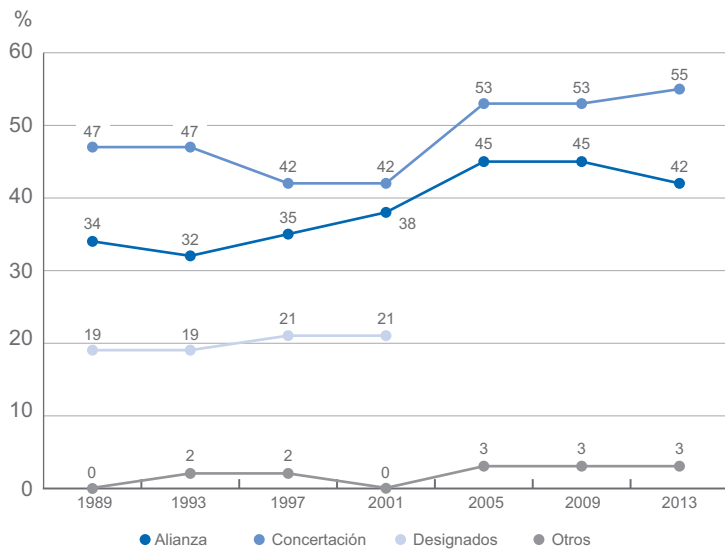
Debido a los incentivos propios del presidencialismo, en este escenario difícilmente el presidente logre conformar y mantener una coalición gobernante confiable (...)

Es más probable que un término medio en que el partido gobernante no tenga el dominio completo ni observe una disciplina rígida, le depare mayor respaldo en el Congreso, limitando a la vez las posibilidades de que el presidente caiga en la tentación de actuar en forma unilateral y abusar de la confianza de la ciudadanía”

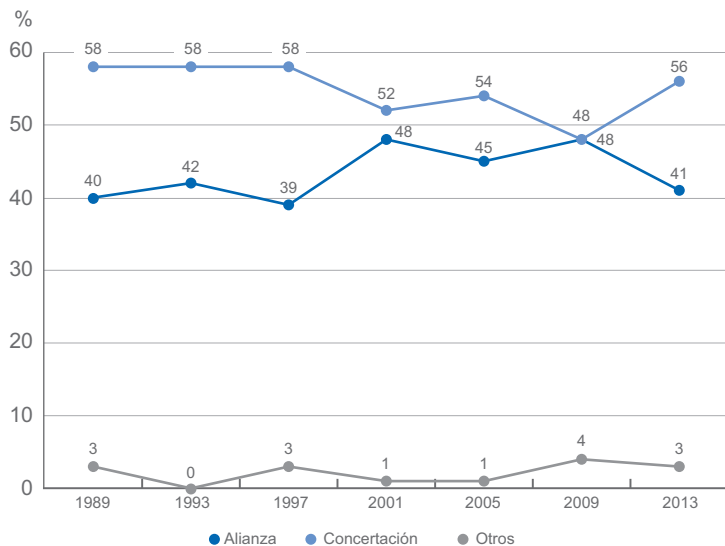
GRÁFICO 2

Porcentaje de escaños ocupados por coaliciones en el Senado y la Cámara de Diputados, 1989-2013

Senado



Cámara de Diputados



Fuente: A partir de datos de Servel.

En esta sección se analiza la estabilidad del sistema de partidos y su capacidad para construir mayorías en el Congreso. Se examina la unidad que los partidos logran mantener al interior del Legislativo para proporcionar sustento a gobiernos y sus agendas. Finalmente, se concluye con una mirada al creciente proceso de individualización que está caracterizando el quehacer partidario en Chile.

Se verá que desde 1990 los partidos políticos en Chile han logrado establecer un sistema de gobierno estable y eficiente, en tanto las dos coaliciones principales en las que se han organizado los partidos políticos con representación parlamentaria (Concertación y Alianza) son estables y han logrado altos niveles de unidad partidaria durante el período. El marco institucional, incluyendo el sistema electoral y la ley de partidos políticos, ha establecido altas barreras de entrada para nuevos partidos y coaliciones, y ha otorgado al sistema bajos niveles de volatilidad electoral, lo que ha contribuido a mantener mayorías legislativas que aseguran la mantención de gobiernos y la posibilidad de llevar adelante sus respectivas agendas legislativas y de políticas públicas (ver capítulos sobre Congreso y Eficacia Gubernamental). A pesar de que esta evidencia es auspiciosa, la ciudadanía tiene una opinión negativa del rol que cumplen los partidos políticos. Esta conjunción de un sistema de partidos estable pero poco representativo, pone en tensión la legitimidad del sistema.

Junto a lo anterior, se evidenciará que el funcionamiento del sistema de partidos enfrenta dos amenazas que de no ser atendidas pueden terminar debilitando su capacidad para formar y mantener gobiernos en funciones. La primera se

vincula al proceso de creciente individualización de la política, que debilita el funcionamiento de partidos en tanto organizaciones colectivas con un sustento programático y los transforma en un conjunto de proyectos individuales cruzados por luchas de poder. La segunda se refiere a la creciente desvinculación entre los partidos y la ciudadanía, asociada a debilidades en los mecanismos de representación de intereses y la decreciente legitimidad y confianza hacia el sistema de partidos en su conjunto. Ambas amenazas constituyen luces de alerta para la capacidad del actual sistema de partidos de asegurar la gobernabilidad del país en el mediano y largo plazo.

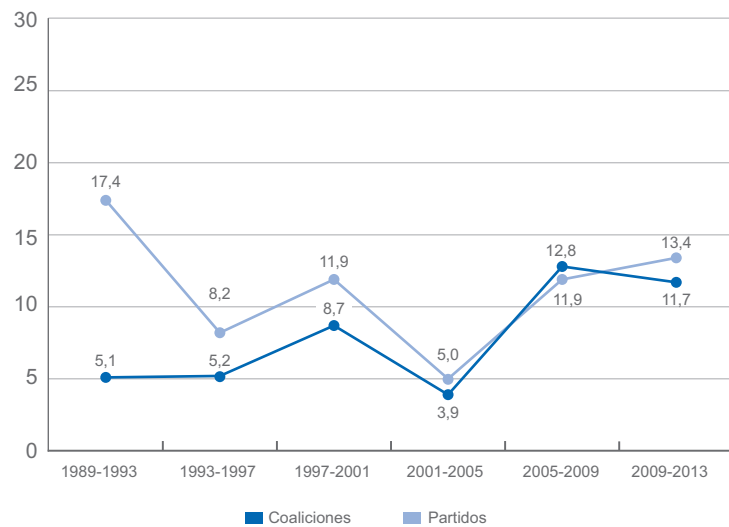
I. Sistema de partidos y estabilidad en la conformación de mayorías en el Congreso

Los partidos políticos, en virtud de su rol como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, se valen de estrategias para asegurar su sustentabilidad en el tiempo, principalmente en materias electorales. Esta permanencia está directamente relacionada con la capacidad de los partidos de ofrecer proyectos e ideas políticas a la ciudadanía de una manera coherente, lo que se traduce en políticas públicas conducentes a eliminar los

niveles de incertidumbre que pueden llevar a los actores políticos a tomar decisiones erradas, basadas solo en suposiciones. Así, los partidos chilenos han contribuido a dotar de gobernabilidad al sistema político.

Debido a la competencia entre los partidos por obtener la mayor cantidad de votos posibles,

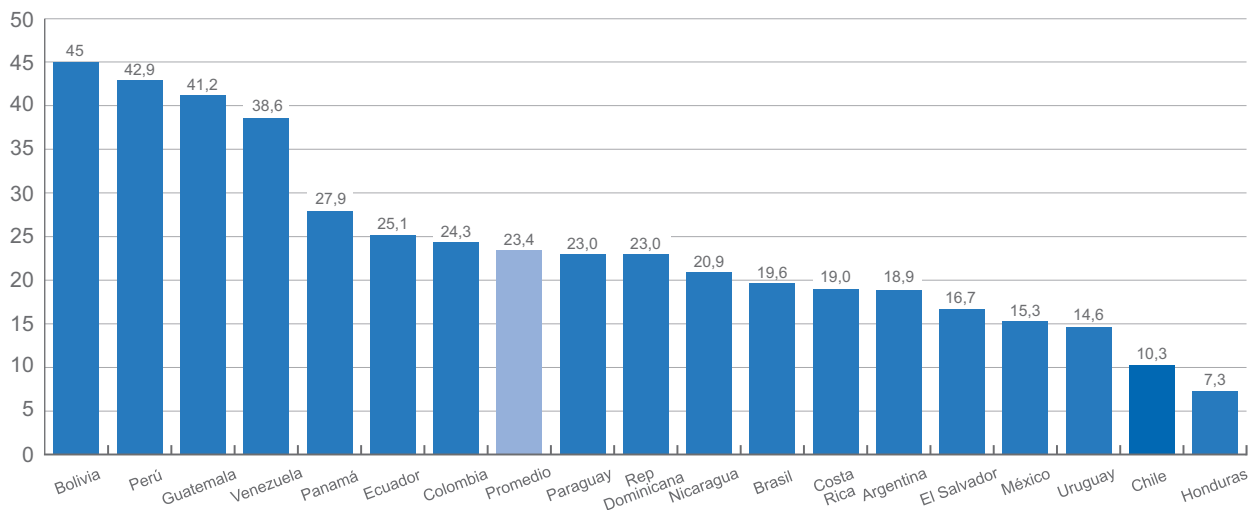
GRÁFICO 3
Volatilidad electoral de partidos políticos y coaliciones, en votaciones en la Cámara Baja, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Servel.

Para conocer el método de cálculo, visitar sitio web del proyecto.

GRÁFICO 4
Volatilidad promedio en América Latina, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PNUD, 2007.

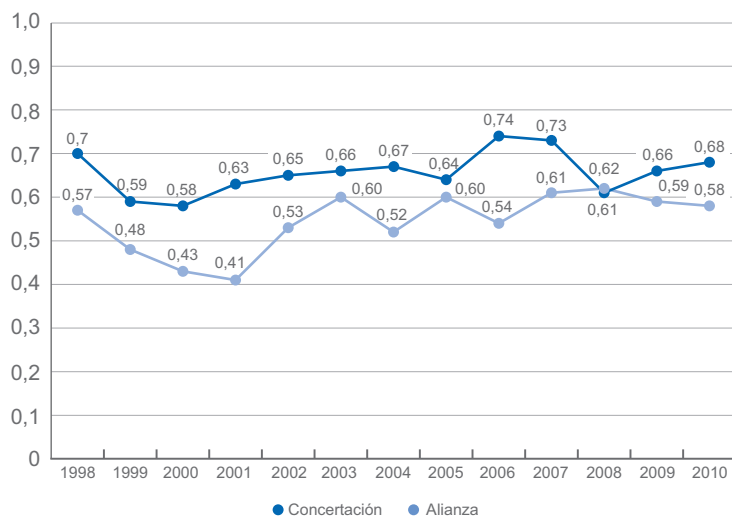
característica propia y absolutamente necesaria del juego democrático, el apoyo de la ciudadanía hacia cada partido en particular varía entre elecciones. Estos cambios, expresados a través de la volatilidad electoral del sistema, permiten entender cómo evoluciona cualquier sistema de partidos. **La volatilidad es un indicador de los cambios en las preferencias de los votantes entre dos elecciones, tomando como medida los propios rendimientos electorales de los partidos.**

Al comparar los cambios en la cantidad de votos que recibe cada partido entre una y otra elección con los cambios de las coaliciones, es posible notar que sus caminos no han sido necesariamente iguales durante estos últimos 24 años. Por un lado, hasta la elección de 2009, la fluctuación en votos a un partido entre elecciones había sido considerablemente mayor a los cambios entre coaliciones, dando cuenta de un escenario donde las principales alianzas políticas habían logrado contener los cambios que se producían entre los partidos políticos que las integraban.

A partir de esa elección el escenario ha tenido importantes cambios, en tanto se han elevado los niveles de volatilidad tanto entre partidos y entre coaliciones, y por primera y única vez desde el retorno a la democracia, el cambio de votos entre 2005 y 2009 hacia pactos electorales superó a los cambios de votos a partidos políticos para las mismas elecciones. Al considerar los niveles de volatilidad electoral entre las elecciones de 2009 y 2013, estos permanecieron altos si se comparan con el resto de las elecciones de las últimas dos décadas. Es necesario mencionar que, aún incluso en estas dos últimas elecciones, en que el escenario político chileno ha tenido las mayores fluctuaciones desde el retorno a la democracia, los niveles de volatilidad permanecen muy por debajo de lo exhibido a nivel regional.

El análisis de los procesos electorales en las últimas décadas en América Latina permite corroborar que Chile es uno de los países con niveles más bajos de volatilidad electoral, ubicándose en segundo lugar, inmediatamente después de Honduras. Entre 1990 y 2006 el promedio de volatilidad, esto es, la diferencia entre votos y escaños de una elección a otra para el conjunto de partidos en un determinado país, es de 23,4 en América Latina, con países con promedios de volatilidad por encima de los 30 puntos. Esta baja volatilidad, en el contexto latinoamericano, indica que los electores votan sistemáticamente por las mismas organizaciones políticas, elección tras elección. Cabe recordar, sin embargo, que este índice no considera como una variable el grado de participación electoral y se refiere únicamente al porcentaje de votos recibido por los partidos.

GRÁFICO 5
Comparación de niveles de unidad partidaria ponderado de Concertación y Alianza, 1998-2010³



Fuente: Cantillana y otros, "Unidad partidaria en la Cámara de Diputados de Chile entre 1998 y 2010", PNUD, 2012.

³ El Índice Unity ponderado (WUNITY), propuesto por Carey para medir unidad partidaria, toma como unidad de análisis las votaciones en sala, considerando tanto las de aquellos legisladores que asisten y marcan una preferencia al votar, como las de aquellos que no asisten o se abstienen, por lo que el cálculo se realiza respecto del total de los escaños del partido, coalición o subgrupo de la legislatura en cuestión, y no exclusivamente sobre quienes votaron. Para más información, ver Carey (2002).

adecuados de unidad tanto entre quienes ocupan cargos en el Ejecutivo como entre quienes integran el Poder Legislativo. La capacidad de los partidos de mantener disciplina y cohesión partidaria en el Congreso permite que las mayorías electorales se traduzcan en eficacia legislativa. Los partidos que no pueden asegurar que sus militantes actúen/voten en forma unida en el Congreso pierden poder y no son capaces de empujar una agenda política, ya sea apoyando a su propio gobierno si forman parte de la coalición que gobierna, o ejerciendo el rol de oposición.

La unidad partidaria se define como la acción conjunta en que los legisladores de un partido o coalición en particular establecen la misma preferencia al momento de votar en sala (Carey, 2002). Esta unidad se puede alcanzar ya sea por medio de la cohesión ideológica de los legisladores o por la disciplina impuesta por los líderes del partido, independientemente de cuáles sean las preferencias de sus legisladores, o por una mezcla de ambos factores.

En el caso de Chile, la evidencia muestra que entre 1998 y 2010 los partidos que integraron la Concertación de Partidos por la Democracia mantuvieron niveles más elevados de unidad partidaria que aquellos que integraron la Alianza por Chile, con la excepción de 2008, cuando los niveles de unidad de ambas coaliciones se igualaron.

En términos de los partidos con representación durante todo el período en la Cámara de Diputados, se observa que los grados de unidad partidaria son prácticamente idénticos entre los distintos partidos de la Concertación, prácticamente un decimal por encima de Renovación Nacional y la UDI. Entre estos dos partidos sí existe una diferencia significativa, en tanto la UDI mantuvo un promedio de unidad partidaria por año de 0,57, en comparación con el 0,53 de Renovación Nacional, donde 1 es el valor de máxima unidad.

La unidad partidaria que han mostrado los parlamentarios desde 1998 ha permitido evitar el bloqueo legislativo, en un escenario donde

TABLA 6
Promedio de unidad partidaria, 1998-2010

PS	PPD	PRSD	PDC	RN	UDI
0,68	0,66	0,66	0,66	0,53	0,57

Fuente: Elaboración propia a partir de Cantillana y otros, "Unidad partidaria en la Cámara de Diputados de Chile entre 1998 y 2010", PNUD, 2012.

coexisten un sistema electoral binominal para la designación de cargos en el Parlamento y quórum supramayoritarios para la aprobación de leyes. El sistema binominal se traduce en un Parlamento donde amplias mayorías en ambas Cámaras es poco probable, lo que produce un balance de fuerzas entre las dos principales mayorías políticas. De hecho, con excepción del periodo 2006-2010 y de la legislatura iniciada en 2014, la coalición que ha accedido al Ejecutivo no ha contado con mayoría suficiente en el Congreso para llevar adelante su agenda política y legislativa sin necesidad de negociación. A esto se suma que determinadas leyes se aprueban con quórum superiores al 50% de los votos de los parlamentarios en ejercicio en cada Cámara, por lo que resulta poco probable que sea un único sector el que provea los votos suficientes para su aprobación. Es acá donde la unidad partidaria adquiere especial relevancia. Primero, para que el Ejecutivo logre alinear a los parlamentarios oficialistas de acuerdo con los objetivos del gobierno, de manera de asegurar un mínimo de votos para los proyectos que son de su especial interés (lo cual resulta más fácil cuando el representante del Ejecutivo goza de alta aprobación ciudadana). Así, no sorprende que sean los parlamentarios de la Concertación quienes muestran mayor disciplina. Segundo, para que la oposición pueda negociar su apoyo a ciertos proyectos a cambio de medidas del interés de su sector. La disciplina opositora, sin embargo, no es deseada por el gobierno. Parlamentarios opositores que se desalinean de sus partidos favorecen que la negociación del ejecutivo sea menos costosa cuando son pocos los votos que se requieren para alcanzar el quórum establecido para una ley. Un tercer escenario ocurre en la tramitación de leyes de alta atención mediática, o que necesitan ajustadas mayorías de parlamentarios, en donde la disciplina requerida es mayor dado los incentivos que tienen los parlamentarios a tomar posturas

individualistas contrarias a las de sus directivas, que obtienen así la atención de la prensa. Este escenario es más común en la discusión de leyes que requieren quórums supramayoritarios, en las que es necesario mantener la disciplina de la totalidad de los parlamentarios oficialistas (lo que quedó en evidencia en la legislatura 2006 - 2010, escenario relativamente similar a la legislatura 2014 - 2018), e incluso en ocasiones quebrar la disciplina de los parlamentarios de oposición.

III. Individualización de la política

A pesar de que en el Congreso los partidos han logrado mantener altos niveles de unidad partidaria, entre los actores políticos hay un amplio consenso en que se ha venido agudizando una práctica política centrada en los individuos, sus proyectos y agendas, en desmedro de los proyectos partidarios colectivos, de corte más programático y orgánico. **Así, una de las características del actual sistema de partidos es su creciente individualización. Esto es, los incentivos normativo-institucionales y las preferencias ciudadanas se están complementando y reforzando mutuamente para fortalecer las condiciones propicias para la individualización de la práctica política.**

La fortaleza que en ocasiones se atribuye a los partidos al momento de seleccionar los candidatos que compiten en las elecciones está reducida a algunas unidades territoriales. Si bien la nominación, en ausencia de primarias, ha estado en manos de las cúpulas de los partidos, la realidad es que estos gozan de mayor espacio de decisión únicamente en los distritos y circunscripciones donde el incumbente no se presenta a la reelección. El despliegue territorial de los parlamentarios en ejercicio, junto a su reconocimiento público y la atención mediática que logran durante su periodo en el cargo, los ubica en una posición de liderazgo que prácticamente no les requiere negociar el apoyo del partido, pues la cúpula prefiere ciertamente un candidato propio que sea electo con seguridad, antes que arriesgarse a perder un escaño con un candidato cercano a la

directiva. Así, los parlamentarios mantienen una posición en que poseen un margen de acción que les permite actuar en forma individual y alejarse de su partido, al menos, de cara a la ciudadanía.

Un reciente informe elaborado por el Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN, “Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile” (2012), resalta este punto. En uno de los estudios elaborados para dicho informe por Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”, se entrevistó a más de cincuenta dirigentes de partidos de todo el espectro político. Entre ellos se analiza con preocupación la creciente debilidad de los partidos para actuar en forma estratégica y colectiva, para imponer disciplina o criterios comunes, especialmente sobre autoridades electas que detentan un mandato electoral personal como senadores, diputados y alcaldes. Los autores concluyen que los partidos políticos se encuentran debilitados ante líderes individuales que aportan recursos financieros que los propios partidos no poseen, ante prácticas basadas en la personalización de la política e instancias de caudillismo y clientelismo en especial en distritos populares, a las cuales no pueden oponerse sin sacrificar los escaños que cada partido ha alcanzado. Los militantes, por su parte, se encuentran retraídos y desplazados, no pueden elegir candidaturas y por ende exigir rendición de cuentas por parte de sus líderes electos. La militancia, además, no es siempre el camino para acceder a la competencia por un cargo, pues se privilegia la notoriedad pública o la cercanía a los líderes más que el trabajo por el partido.

Además de la opinión de los líderes partidarios, la debilidad de los partidos políticos ante líderes individuales también queda en evidencia al analizar las formas en que los candidatos enfrentan las competencias electorales. Frente al electorado, los líderes locales y nacionales se esmeran en presentarse como candidatos independientes y lejanos a los partidos, aunque sean militantes históricos y su nominación se haya producido por negociaciones cerradas al interior de los propios partidos. Esto es reconocido por varios líderes de partido.

“Bueno, los egos siempre han existido en política, siempre han existido los proyectos personales, lo que pasa es que en determinados momentos de la historia ellos han estado más subordinados que en otros momentos a un proyecto común. Desaparecido ese proyecto común, ese sueño colectivo, esa épica de reconquista del poder, lo que afloran simplemente son estos egos personales y estos proyectos personales. La máxima expresión de eso son los díscolos”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 172)

“En la política cada vez más hay actores que están orientados a un proyecto más personal que tiene menos conexión con un relato más amplio, y por lo tanto evalúan los asuntos según su conveniencia: cuán rentable es permanecer en un espacio colectivo o bien hacer un proyecto propio”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 239)

“Es un negocio redondo ser díscolo. Los diputados se dan cuenta de que la categoría díscolo te permite figuración, y por lo tanto te permite fama y te permite votos (...) si eres de oposición, sacándole la mugre al gobierno, que es más simple, si eres de gobierno lógicamente el díscolo rinde mucho más que el ordenado y el disciplinado. El disciplinado no hace noticia (...).

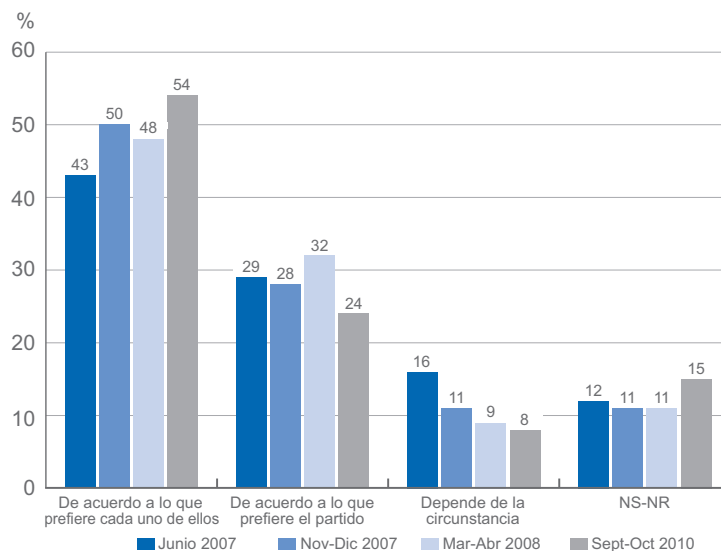
Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta de que es un negocio. Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 175)

El atributo deseable que resultan ser la disciplina y la ausencia de individualización de la política

GRÁFICO 6

Preferencias sobre el voto de diputados y senadores en el Congreso, 2007-2010

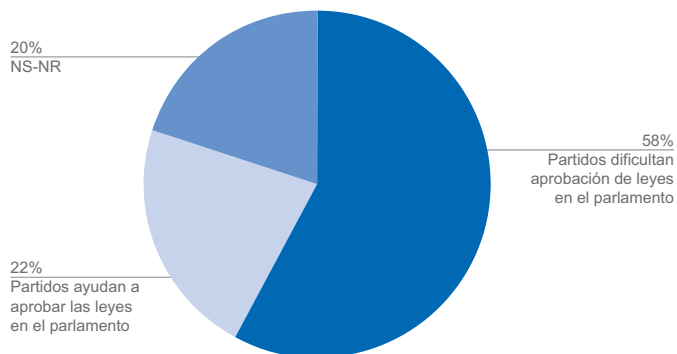


Fuente: Encuestas del Centro de Estudios Públicos y Auditoría a la Democracia.

Pregunta: En general, ¿Ud. cree que los diputados y senadores de un mismo partido deben votar en el Congreso de acuerdo a lo que prefiere el partido o deben votar de acuerdo a lo que prefiere cada uno de ellos? La respuesta "Depende de la circunstancia" es mención espontánea.

GRÁFICO 7

Los partidos y la aprobación de leyes, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Auditoría a la Democracia.

Pregunta: ¿Con cuál afirmación está Ud. más de acuerdo: Partidos ayudan a aprobar las leyes en el parlamento; Partidos dificultan aprobación de leyes en el parlamento?

desde la perspectiva de los propios partidos y de la teoría democrática, no es visto de igual manera por la ciudadanía. Ésta tiene una opinión cada vez más negativa de los partidos (Encuesta Auditoría a la Democracia, 2010), por lo cual privilegia y valora el comportamiento individual

de los representantes electos por sobre el apego a la disciplina partidaria. Al ser consultados sobre cómo prefieren que voten los parlamentarios, la mayoría responde que de acuerdo con sus preferencias individuales y no de acuerdo con lo que prefiere el partido. No solo eso, el apoyo a un comportamiento basado en preferencias individuales de los representantes en el Congreso ha aumentado en más de 10 puntos porcentuales en solo cinco años: del 43% en 2007 al 54% en 2012. **Contradictoriamente, las características positivas atribuidas al sistema de partidos en Chile, la alta disciplina partidaria y la consistencia interna, parecen no sintonizar con la demanda ciudadana, que desconfía de los partidos como instituciones y tiende a confiar más en liderazgos particulares.**

Hay diversas hipótesis respecto de los factores que explican la individualización que amenaza a los partidos y al sistema de partidos. Una causa podría ser la falta de democracia interna, las decisiones tomadas entre cuatro paredes y la incapacidad de los partidos de conectarse con una sociedad que se ha venido transformando. Otra causa es atribuible al marco normativo institucional, diseñado con un fuerte sesgo antipartido y que a lo largo de las últimas dos décadas ha ido debilitando los incentivos para realizar política desde espacios colectivos sustentados en proyectos ideológicos. Independientemente de las razones, la individualización

sin duda representa una amenaza, que junto a la desvinculación de los partidos con la ciudadanía encienden luces de alerta en relación con la capacidad de los partidos (tal y como existen hoy en día en Chile) de seguir manteniendo niveles adecuados de eficacia gubernamental.

IV. Evaluación ciudadana de la labor de los partidos

A pesar de la estabilidad y la capacidad de los partidos de mantener altos niveles de unidad partidaria, se advierte una evaluación muy negativa por parte de la ciudadanía respecto de la capacidad efectiva de contribuir a apoyar la gestión gubernamental a través de su trabajo en el proceso legislativo en el Parlamento. Al ser consultados por la encuesta “Auditoría a la Democracia”, los ciudadanos manifestaron una opinión muy crítica sobre el rol de los partidos en la aprobación de leyes en el Congreso.

En 2010, Solo el 22% de los encuestados opinó que los partidos facilitan o ayudan a aprobar leyes, mientras que el 58% opinó lo contrario: que dificultan la aprobación de leyes en el Congreso. En un sentido similar, en 2010 solo el 33% creía que los partidos daban estabilidad a la democracia, y en 2012 solo el 40% opinó que los partidos eran esenciales para la democracia.

¿En qué medida los partidos son eficaces como organizaciones de pertenencia, y en qué medida sus miembros poseen la capacidad de influenciar la política de los partidos y la selección de candidatos?

Para que los partidos políticos puedan cumplir su rol democrático de representación e intermediación entre la ciudadanía y el Estado, deben primero constituirse en organizaciones eficaces de pertenencia y asegurar mecanismos democráticos en su administración interna. Una cercana relación con sus bases, con los militantes y la ciudadanía fortalece la identidad y las estructuras orgánicas de los partidos. A su vez, la legitimidad de los partidos se ve fortalecida cuando estos son

capaces de responder a las demandas de transparencia e inclusión en la toma de decisiones.

En esta sección se examina cómo están organizados los partidos, y cuántos adherentes y militantes tienen. Se revisa la identificación de los ciudadanos con los partidos y cómo se compara Chile con otros países en términos de participación y adhesión a partidos. Por último, se analizan los mecanismos formales de

democracia interna que permiten a los militantes participar en la toma de decisiones al interior de sus organizaciones y la opinión sobre los grados internos de democracia entre líderes partidarios.

Se evidencia que los partidos políticos en Chile convocan a una pequeña parte de la ciudadanía y muestran en la actualidad dificultades para constituirse en organizaciones significativas de pertenencia. Parte de estas dificultades para relacionarse con su base de militancia y adherentes radica en la escasa información y transparencia que encuentran quienes se interesan en acercarse a participar o integrarse a los partidos, así como el limitado espacio para los militantes y la ciudadanía que buscan incidir en las decisiones internas de los partidos y en la selección de candidatos para ocupar cargos públicos.

I. Partidos como organizaciones de pertenencia

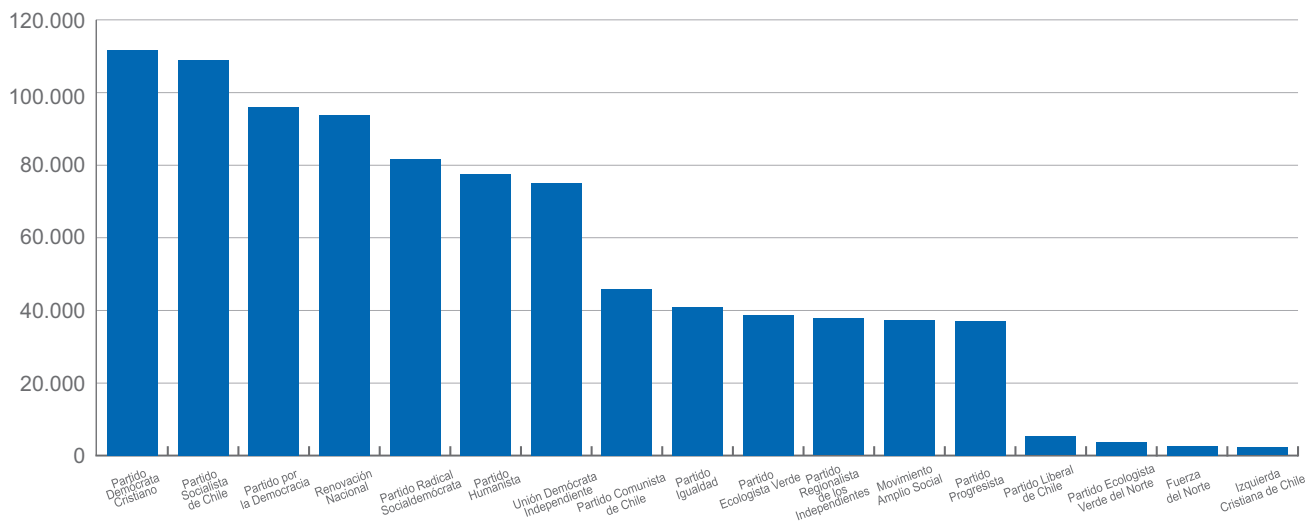
En Chile, la militancia en partidos políticos es relativamente baja en comparación con otros países. Al comparar los niveles declarados de militancia en partidos políticos en los países de

la OCDE, se aprecia que Chile ostenta niveles bajos de participación en partidos políticos (2%) y también que existen diferencias importantes entre las democracias más maduras en cuanto a los niveles de militancia. Mientras en Estados Unidos cerca del 16% de la población declaraba participar activamente en partidos políticos entre 2005 y 2008, solo el 8% lo hacía en Suiza, el 5% en Canadá y el 4% en Noruega y los Países Bajos. **De acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, en los países de la OCDE en promedio participa en partidos políticos el 4% de la población, levemente por encima del 2% que declara participar activamente en Chile.**

Los bajos niveles de adhesión, apoyo y participación en actividades partidistas en Chile indican que los partidos son considerados cada vez menos como mecanismos eficaces y significativos de pertenencia para ciudadanas y ciudadanos. **Según los datos entregados por el Servicio Electoral en diciembre de 2013, los militantes de los partidos políticos del país son 896.636, cifra que corresponde al 13% del total de votantes que asistió a la última votación parlamentaria del país (noviembre de 2013).**

GRÁFICO 8

Militantes de partidos políticos de acuerdo con datos oficiales del Servel, diciembre de 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Servicio Electoral mediante Solicitud de Información Pública, amparada bajo la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública.

Los partidos que concentran la mayor cantidad de militantes son la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, con más de cien mil cada uno. En el otro extremo, los partidos Izquierda Ciudadana, Fuerza del Norte y Ecologista Verde del Norte, son aquellos con la menor cantidad de militantes, con menos de cinco mil cada uno.

Los datos oficiales de militancia en partidos discrepan de los niveles de apoyo electoral que cada partido recibe. Así, partidos extremadamente pequeños en términos electorales, como el Humanista, cuentan con una cantidad oficial de militantes inscritos mucho mayor a otros partidos que lo superan en adhesión electoral (como la UDI o el Partido Comunista).

La tercera encuesta Auditoría a la Democracia (2012) consultó a los chilenos sobre su participación en partidos políticos: solo el 4% declaró participar en partidos, cifra que se mantiene solo levemente por encima del margen de error del sondeo con representación nacional (3%), y prácticamente en el mismo nivel que en 2008 y 2010 (3%).

II. Capacidad de influencia de los militantes en sus partidos (democracia interna)

En términos formales, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos señala explícitamente (artículo 15, inciso 19) lo siguiente: “... sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna”. La participación democrática interna de los militantes debiese entonces ser uno de sus objetivos principales, en concordancia con el mandato legal. No obstante, la evidencia disponible indica que los partidos políticos chilenos son en general grupos “cerrados” y poco permeables, especialmente a nivel nacional. Este diagnóstico es incluso compartido por las elites partidarias (ver Luna y Rosenblatt, 2012), que también reconocen un déficit significativo en la participación de base.

Por un lado, los partidos han avanzado en entregar información pública en sus páginas

web. Hoy la mayoría de los partidos legalmente constituidos cuenta con información sobre sus estatutos para que los militantes y adherentes puedan revisar, con excepciones importantes como la UDI y otros partidos más pequeños como el MAS y el Ecologista Verde.

En lo que respecta a los mecanismos de democracia interna y espacios de participación para los militantes, la evidencia muestra que aún falta mucho para contar con partidos abiertos a las bases y con mecanismos reales de participación. En su mayoría, los partidos políticos en Chile nombran a sus candidatos para cargos de elección popular por medio del Comité Central o Consejo Nacional, según corresponda. No obstante, algunos descentralizan esta decisión a los Consejos Regionales y Comunales para las elecciones que a ellos competen en términos territoriales. Las excepciones a esta tendencia la constituyen por un lado el PDC, el PPD y el PS, que establecen primarias para la selección de candidatos a Presidente de la República, y por otro lado, el PRO, que establece primarias abiertas para la selección de todos los candidatos a elección popular.

La mayoría de las directivas partidarias son electas por los militantes correspondientes (comunales, regionales o nacionales), ya sea por listas abiertas o cerradas, o bien, cada cargo se elige separadamente. La excepción la constituye el Partido Liberal de Chile, que centraliza esta decisión al Consejo General para la elección de la Directiva Nacional, y a los Consejos Regionales para la elección de Directivas Regionales.

III. Inclusión y mecanismos de acción afirmativa

Otro aspecto relevante de la selección de candidatos son los mecanismos de acción afirmativa para grupos de ciudadanos específicos que han estado históricamente excluidos de las instancias de toma de decisiones, como las mujeres, los pueblos indígenas, entre otros. En este aspecto, la institucionalidad formal no se condice con las prácticas observadas en los partidos. Tres parti-

TABLA 7

Acceso a información y mecanismos de participación en la nominación de candidatos en partidos políticos, 2013

Partido	¿Están los estatutos disponibles en línea?	¿Está contemplada la votación de militantes?	Órgano que propone candidatos	Órgano que nombra candidatos	Mecanismos de selección de directivas
Partido Comunista	Sí	No	Cualquier organismo partidario.	Comité Central (para la designación del Presidente de la República, el Comité Central debe consultar al conjunto del partido a través de las instancias regulares).	<p>Comité Comunal o Sectoriales: electos por delegados de Congresos de Células elegidos en forma proporcional, el Comité Comunal o de Sector saliente y delegación de las Juventudes Comunistas.</p> <p>Comité Regional (uno por región, o más de uno si así lo establece el Comité Central): compuesto por delegados electos por Congresos Comunales y Sectoriales (compuestos a su vez por delegados de cada Célula), delegados de Juventudes Comunistas, y miembros del Comité Regional saliente por derecho propio.</p> <p>Comité Central: Electos en el Congreso Nacional del partido (compuesto a su vez por tres delegados de cada Congreso Regional, los miembros en ejercicio del Comité Central saliente, y delegaciones de las Juventudes Comunistas). El Comité además elige a un presidente de partido y un secretario general.</p>
Partido Demócrata Cristiano	Sí	Sí	Militantes proponen candidatos, que luego son precalificados y evaluados por órganos territoriales.	Militantes por medio de primarias.	<p>Directiva Comunal: electos por todos los militantes de la comuna, en votación universal y secreta, a través de listas cerradas.</p> <p>Directiva Regional: electos en una lista cerrada, por miembros de Directivas Comunales, Directivas Provinciales o Distritales, delegados a la Junta Nacional del partido de la región, alcaldes, concejales y parlamentarios de la región.</p> <p>Directiva Nacional: electos por todos los militantes del país, en votación universal, secreta, a través de listas cerradas.</p>
Partido Por la Democracia	Sí	Sí	Consejos Regionales para candidatos a senadores y diputados, a menos que exista más de un candidato, lo que gatilla un mecanismo de primarias a nivel local. El Consejo Nacional propone a los afiliados a la persona del candidato a la presidencia de la República.	Consejo Nacional para candidatos a senadores y diputados. Consejo Regional elige a los candidatos a alcaldes y concejales. Consejo Nacional debe llamar a plebiscito cuando proponga un nombre para candidato a la presidencia de la República.	<p>Mesa Directiva Comunal: electos por todos los militantes de la comuna en listas cerradas que obtenga una mayoría simple, y se agregan candidatos a presidentes de las listas que obtengan más del 25% de los votos. También participan alcaldes y concejales de la comuna del partido.</p> <p>Mesa Directiva Regional: electos por todos los afiliados de la región, que tienen dos papeletas: una para elegir al presidente, secretario general y tesorero en una lista cerrada, resultando electa la que obtenga más del 50% de los votos o más del 40%, y que tenga una ventaja de más del 10% sobre la lista en segundo lugar. De no cumplirse esta condición, habrá una segunda vuelta entre las dos listas más votadas. Cinco vicepresidencias se eligen en una segunda papeleta, en listas abiertas. Se agregan a la Mesa en vicepresidencias a los candidatos a presidente de las otras listas en competencia si estas obtienen más del 25% de los votos. En las candidaturas se aplican criterios de cuotas para mujeres y pueblos originarios.</p> <p>Mesa Directiva: electos por todos los militantes del país, que tienen dos papeletas: una para elegir en lista cerrada al presidente, secretario general y tesorero, resultando electos quienes obtengan el 50% de los votos o más del 40%, y que tenga una ventaja de más del 10% sobre la lista en segundo lugar. De no cumplirse estas condiciones, habrá una segunda vuelta entre las dos listas más votadas. Los vicepresidentes se presentan en una segunda papeleta, en listas abiertas. En las candidaturas se aplican criterios de cuotas para mujeres y pueblos originarios.</p>

Partido Regionalista Independiente	Sí	No	Consejos Regionales para candidatos a senadores y diputados. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Consejo General para candidatos a senadores, diputados y Presidente de la República.	Directiva Central: por elección abierta de sus militantes.
Partido Radical Social Demócrata	Sí	Sí	Militantes Asamblea Comunal (todos los afiliados de la comuna por votación universal, secreta e igualitaria) para candidatos a alcalde y concejales. Consejos Regionales (previa elección de la militancia de la región) para candidatos a senadores y diputados. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Consejo General.	Directiva Comunal: no se detalla en los estatutos del partido. Directiva Regional: miembros electos entre los integrantes del Consejos Regionales del respectivo del Partido. Directiva Central: siete miembros de la Directiva Central (presidente, primer vicepresidente nacional, segundo vicepresidente nacional, vicepresidente nacional de la mujer, secretario general, tesorero y secretario nacional de Organización y Control) se eligen en una papeleta, en donde cada militante marca un nombre de entre los candidatos. Otros quince miembros de la directiva se eligen en una segunda papeleta, en la que cada militante puede marcar hasta ocho preferencias, por candidatos individuales.
Partido Socialista	Sí	Sí	Consejo Regional (previa elección de la militancia comunal) para candidatos a alcalde y concejales. La selección de los candidatos a cargos de representación popular se hace en forma democrática, por el sistema de voto universal, secreto e informado en cada una de las instancias que corresponda representar. Consejos Comunales propone a Consejo Distrital para candidatos a alcalde y concejales Consejos Regionales, a su vez propuestos por Consejos Distritales para candidatos a diputado. Consejo Regional para candidatos a senadores.	Consejo General	Directiva Comunal: miembros electos a través de listas cerradas en las que votan todos los afiliados de la comuna. Directiva Regional: miembros se escogen por medio de elecciones, a través de listas cerradas, donde votan todos los afiliados de la región. Directiva Central: miembros se eligen por medio de elecciones, en listas cerradas, donde votan todos los afiliados del país.
Unión Demócrata	No	No	Consejos Regionales para candidatos a senador y diputados, oyendo, en este último caso, al Concejo Provincial o Comunal respectivo. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Consejo General para candidatos a diputado, senador. Consejo General para candidato a Presidente de la República.	Directiva Provinciales: miembros son electos directamente por afiliados del distrito o comuna correspondiente en listas cerradas. Directiva Regional: miembros son electos entre los miembros del Consejo Regional (compuesto por miembros de la Directiva Regional y los miembros de los Consejos Provinciales o Comunales) respectivo a través de listas cerradas. Directiva Central: Miembros son electos por el Consejo Nacional (compuesto por los Parlamentarios y los miembros de los Consejos Regionales) de entre sus miembros a través de listas cerradas.
Partido Humanista					Equipo de Base: por elección directa de los miembros plenos de ese equipo. Equipo Nacional: por elección directa de todos los miembros plenos.
Movimiento Amplio Social	No	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.

Partido Ecologista Verde	No	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.
Partido Progresista	Sí	Sí	Consejos Regionales para candidatos a senador, diputado, alcalde y concejal. Consejo General para candidato a la Presidencia de la República.	Primarias abiertas para candidatos a elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales.	Directivas Regionales: miembros electos en forma directa por los afiliados de la respectiva región. No pueden ser todos los miembros del mismo género. Directiva General: miembros electos en forma directa por los afiliados en las elecciones generales del partido. Se vota separadamente cada cargo. Como mínimo, dos vicepresidencias del partido serán ocupadas por mujeres.
Partido Igualdad	No	Sin datos	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.
Partido Liberal			Consejos Regionales para candidatos a senador y diputado.	Consejo General para candidatos a senador y diputado	Directiva Central: la elección se efectúa por el Consejo General de todas las listas que se presenten a elección. Directivas Regionales: cada Consejo Regional elige su Directiva Regional correspondiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos políticos, consultados en marzo de 2013. Los partidos Partido Ecologista Verde del Norte, Partido Fuerza del Norte y el Partido Izquierda Cristiana no cuentan con información actualizada sobre ninguna de las materias consultadas en sus respectivas páginas web.

dos de la Concertación (PS, PDC y PPD) y el Partido Progresista poseen mecanismos de cuotas integrados a su proceso estatutario de selección de candidatos. Por el contrario, los dos partidos que integran la Alianza (UDI y RN), así como el Partido Radical Social Demócrata, el Partido Comunista y el PRI no contemplan ningún mecanismo de acción afirmativa en sus estatutos.

El hecho de que los partidos cuenten con este tipo de mecanismos parece concitar alto apoyo en la ciudadanía, sobre todo entre las mujeres. La Encuesta Auditoría a la Democracia ha consultado en tres ocasiones, entre 2008 y 2012, a una muestra representativa de toda la población, si está de acuerdo o en desacuerdo con que se establezca una ley que exija a los partidos tener un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para los cargos de elección popular, como senadores, diputados, concejales o alcaldes. La adhesión ha fluctuado entre el 64% (de acuerdo y muy de acuerdo) en 2008, el 73% en 2010 y el 70% en 2012.

A pesar del enorme apoyo ciudadano de la iniciativa de contar con un mayor número de mujeres nominadas a cargos de elección popular, y de los mecanismos formales de acción afirmativa en por lo menos cuatro partidos en el país, la tendencia generalizada durante las últimas décadas sigue estando marcadamente sesgada en detrimento

de las mujeres. **De este modo, el 84,77% de los candidatos nominados por los ocho partidos políticos que han participado en las siete elecciones parlamentarias a la Cámara Baja entre 1989 y 2013 ha sido de sexo masculino.**

Como se observa, solo un partido se acercó a presentar una lista paritaria en términos de género en una de las elecciones parlamentarias: el Partido Humanista, el cual no ha logrado obtener escaños en la Cámara de Diputado desde 1989, en 1997 el 46% de sus candidatas eran mujeres. Sin embargo, entre los partidos que han mantenido una presencia permanente en la Cámara de Diputado, el total en todas las elecciones de candidatas mujeres es en todos los casos inferior al 20%. El Partido Humanista es el que más ha nominado mujeres en los últimos veinticuatro años, con un promedio de 29%, seguido por el Partido Socialista, con el 19% y el Partido Comunista, con el 18%. Por debajo de ese nivel se encuentra el partido por la Democracia, 16%; y luego Renovación Nacional, con el 14%, y aun más lejos un grupo de partidos que pareciera mantener un sesgo incluso más fuerte a la nominación de mujeres. Ellos son la UDI (10%), la Democracia Cristiana (8%) y el Partido Radical Social Demócrata (7%).

Sumado a lo anterior, el análisis entregado sobre la composición del Poder Legislativo en

TABLA 8

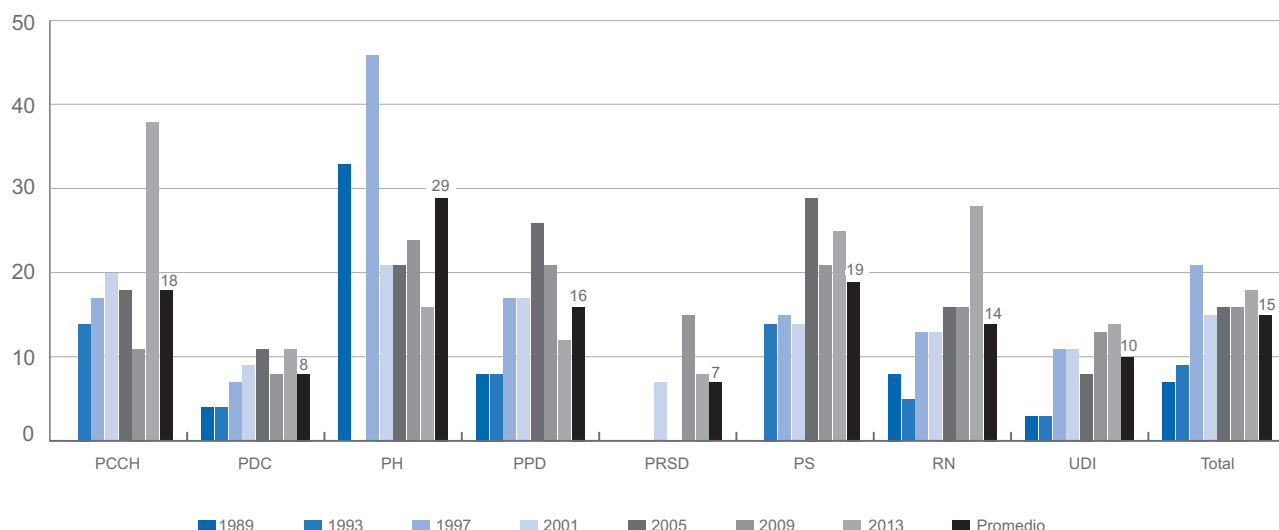
Existencia de mecanismos de acción afirmativa en partidos políticos

Partido	¿Existen mecanismos de acción afirmativa?	% de cuota	Criterio	Detalle en estatutos
PDC	Sí	20	Género	<p>"Ninguna instancia de decisión partidaria deberá estar compuesta por más de un ochenta por ciento de miembros de un mismo sexo. En el caso de las Directivas Nacionales, provinciales y comunales, las candidaturas, al momento de inscribirse, deberán incorporar, a lo menos, una persona del sexo opuesto al predominante en la lista, para la validez del voto.</p> <p>En el caso de la elección de Consejeros Nacionales cada miembro de la Junta Nacional con derecho a voto deberá marcar, para la validez del voto, a lo menos dos preferencias a personas del sexo opuesto al predominante, del total de votos de que disponga.</p> <p>En el caso de la Junta Nacional, cada elector deberá marcar, para la validez del voto, un número mínimo de preferencias a personas del sexo opuesto al predominante, de conformidad a la siguiente tabla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provincias de uno a dos votos por elector: no se aplica la norma. - Provincias de tres a cinco votos por elector: a lo menos una preferencia a persona del sexo opuesto al predominante. - Provincias de seis a diez votos por elector: a lo menos dos preferencias a personas del sexo opuesto al mayoritario. - Provincias de once a quince votos por elector: a lo menos tres preferencias para personas del sexo opuesto al predominante. <p>En el caso de los Consejos provinciales y comunales, cada elector deberá votar a lo menos, por una persona del sexo opuesto al predominante en el total de preferencias" (art. 105).</p>
PPD	Sí	40	Género	"Ni hombres ni mujeres podrán ocupar más del sesenta por ciento ni menos del cuarenta por ciento de los cargos de representación en los organismos colegiados partidarios, y en las candidaturas a cargos de elección popular. Este principio de acción positiva será aplicado toda vez que el (o la) candidato(a) beneficiado (a) por el mecanismo haya obtenido al menos la mitad más uno de los votos que tiene la candidata o candidato que no será electo, a pesar de haber recibido mayor votación". (art. 7)
		10	Etnia	"Habrán también un principio de acción positiva en beneficio de afiliados miembros de etnias indígenas, para que ocupen el diez por ciento de los cargos de los órganos colegiados del partido, y en las candidaturas de elección popular. Este mecanismo se aplicará bajo las mismas condiciones señaladas en el inciso segundo del artículo siete referido a la igualdad de oportunidades de ambos sexos". (art. 8)
PRO	Sí	11	Etnia	Consejo General: "De los miembros del Consejo General elegidos por los Consejos Regionales, a lo menos, 5 de dichos miembros deberá pertenecer a alguna etnia indígena o pueblo originario del país. Para los efectos anteriores, deberá pertenecer a alguna etnia indígena o pueblo originario del país al menos uno de los miembros del Consejo General elegido por los 5 Consejos Regionales en los que el Partido tenga un mayor porcentaje de Afiliados que pertenezcan a alguna etnia indígena o pueblo originario del país" (art. 15).
		10		Consejos Regionales: "A lo menos un diez por ciento de los miembros de cada uno de los Consejos Regionales deberá pertenecer a alguna etnia indígena o pueblo originario del país" (art. 27).
		11	Edad	Consejo General: "De los miembros del Consejo General elegidos por los Consejos Regionales, a lo menos, 5 de dichos miembros deberán ser menores de 30 años al momento de iniciar su periodo como miembro del Consejo General. Para los efectos anteriores, al momento de iniciar su periodo como miembro del Consejo General, deberá ser menor de 30 años al menos uno de los miembros del Consejo General elegido por los 5 Consejos Regionales en los que el Partido tenga un mayor porcentaje de Afiliados que sean menores de 30 años" (art. 15).
		10		Consejos Regionales: "De los miembros del Consejo Regional, a lo menos un diez por ciento de dichos miembros deberá tener menos treinta años al momento de comenzar a ejercer en el cargo" .
		50		Consejo General: "Los miembros del Consejo General elegidos por los Consejos Regionales, deberán ceñirse a las siguientes reglas: (i) Si el respectivo Consejo Regional tiene derecho a elegir 3 o 4 miembros del Consejo General, no podrá haber más de dos de dichos miembros que pertenezcan a un mismo género. (ii) Si el respectivo Consejo Regional tiene derecho a elegir 5 o 6 miembros del Consejo General, no podrá haber más de 3 de dichos miembros que pertenezcan a un mismo género" (art. 15).
		29	Género	Directiva Central: "Como mínimo, dos Vicepresidencias del Partido serán ocupadas por mujeres. En el evento que la votación obtenida por las candidatas a las Vicepresidencias del Partido no fueren suficientes para obtener las dos Vicepresidencias mínimas, serán elegidas aquellas mujeres que hubiesen obtenido mayor número de votos. Por tanto, en dicho caso, las dos mujeres con mayor votación serán elegidas como Vicepresidentas de la cartera a la que se hubieren presentado, aun cuando tengan menor número de votos que sus competidores en sus respectivos cargos" (art. 21).
		50		Consejos Regionales: "No podrá haber más de un 80% de consejeros de un mismo género. Dicha cantidad disminuirá progresivamente en un 10% en cada elección de miembros de los Consejos Regionales, hasta alcanzar el 50%, de forma que, a partir de la cuarta elección, ambos géneros tengan la misma cantidad de representantes" (art. 27).
33		Directivas Regionales: "Cada Directiva Regional estará integrada, al menos, por tres miembros: su Presidente, Secretario y Tesorero, no pudiendo ser todos ellos del mismo género. (...) En el evento que aquellas personas que obtengan las 3 primeras mayorías para conformar la Directiva Regional pertenezcan a un mismo género, el cargo de Tesorero lo ejercerá aquella persona del otro género que haya obtenido la más alta votación" (art. 34).		

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos políticos, consultados en marzo de 2013. No existe información para los siguientes partidos: PH, MAS, PEV, PI, PL, PEVdN, PFDn y PIC.

GRÁFICO 9

Porcentaje de candidaturas a la Cámara de Diputados presentadas por los partidos políticos que corresponden a mujeres, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servel.

el capítulo sobre Congreso muestra que las minorías indígenas, las mujeres y los jóvenes están subrepresentados en dicho poder del Estado. La evidencia sobre nominación de candidatos por sexo muestra que las mujeres enfrentan barreras específicas y más severas para acceder a cargos de poder en sus partidos.

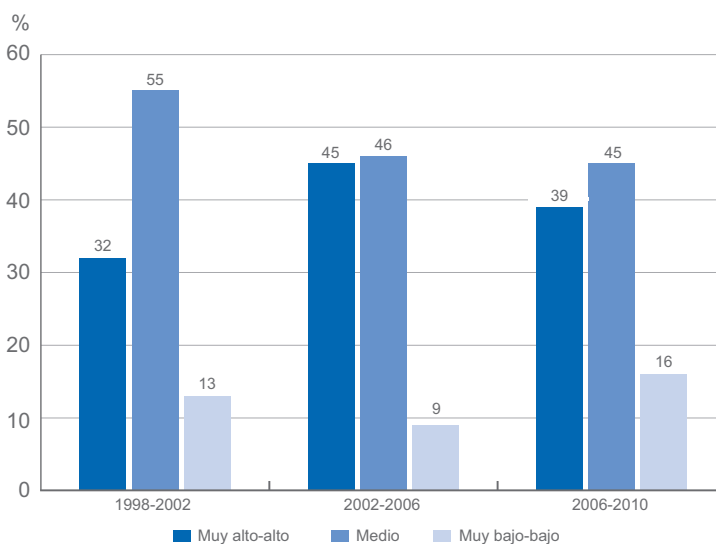
IV. Opinión de los líderes partidarios sobre la democracia interna de sus partidos

Aunque probablemente menos crítico, el diagnóstico de los propios líderes partidarios es consistente con la evidencia mostrada hasta aquí en términos de mecanismos internos de toma de decisiones y la capacidad de los militantes y ciudadanos de conocer y participar en la toma de decisiones de los respectivos partidos.

La encuesta que realiza la Universidad de Salamanca a legisladores de Iberoamérica, les solicita a estos evaluar el grado de democracia interna en sus respectivos partidos. En las últimas mediciones (2006-2010), en Chile solo el 39% de los encuestados opinaba que el grado de democracia interna en su partido era alto, mientras que el promedio para América Latina

GRÁFICO 10

Percepción de democracia interna de los partidos, según diputados, 1998, 2002 y 2006



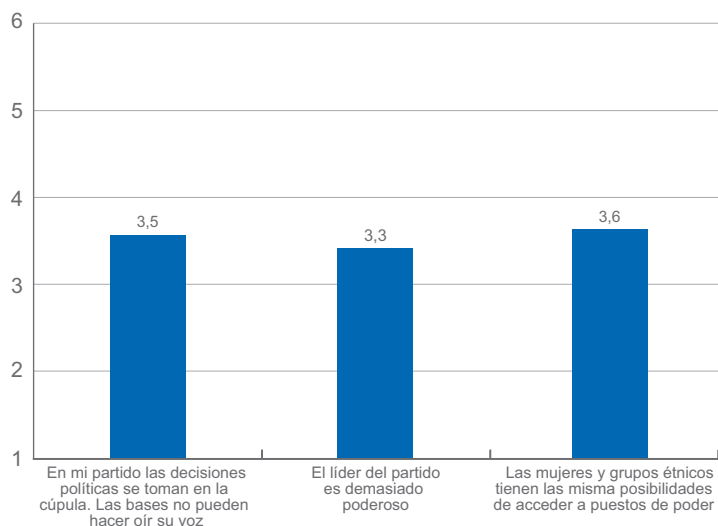
Fuente: Encuesta Estudio Élités parlamentarias iberoamericanas, para cada año. Pregunta: "Las bases de los partidos se quejan frecuentemente de la falta de participación en la toma de decisiones del mismo. ¿Cómo evaluaría usted el grado de democracia interna en su propio partido, muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo?". Se agruparon categorías "Muy alto" y "Alto", y "Muy bajo" y "Bajo".

fue de 47,73%. Por el contrario, el 45% de los legisladores chilenos consultados opinaba que el grado de democracia en sus partidos era medio y el 16% bajo o muy bajo.

El mismo estudio consultó a los parlamentarios de la legislatura 2010-2014 si las decisiones

GRÁFICO 11

Percepción de democracia interna de los partidos, según diputados, 2010



Fuente: Estudio Élités parlamentarias iberoamericanas. Encuesta a diputados chilenos, 2010. Pregunta: Ahora le voy a leer varias afirmaciones sobre la democracia interna de su partido, y me gustaría que me dijera hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con esas afirmaciones. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo". En el gráfico se muestran los promedios para cada pregunta.

adoptadas por las cúpulas partidarias de sus respectivos partidos consideraban la opinión de las bases del partido; las respuestas alcanzan solo un promedio 3,5 puntos de un total de 5. Calificaciones similares obtiene la pregunta sobre si las mujeres y grupos étnicos tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder que el resto de los militantes.

Una opinión mucho más severa sobre los grados de democracia al interior de los partidos manifestaron en 2012 los dirigentes partidarios entrevistados por Luna y Rosenblatt para el Informe de CEP-CIEPLAN:

“Yo creo que el gran déficit que tienen los partidos en Chile es la falta de participación de la base militante en lo que es la gestión del partido. Creo que los partidos tenemos, todos, un estilo de trabajo que es demasiado cupular, que es demasiado centralizado, que no genera las políticas desde la base, como a mi juicio debería ocurrir; es decir, que haya vasos comunicantes entre la base y la dirigencia del partido, eso ocurre muy tangencialmente”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 202)

“En los partidos políticos chilenos no hay democracia interna.

Estos poseen un funcionamiento totalmente fuera del estándar adecuado mínimo de una institución democrática, que se traduce en que no cuentan con mecanismos de protección de las minorías, no cuentan con mecanismos de transparencia, no cuentan con mecanismos de rendición de cuentas, no cuentan con mecanismos de control de las decisiones. Un militante que quiere saber quién toma la decisión sobre determinada materia y cómo se informó de esa decisión, no tiene cómo hacerlo; y ni hablar de un ciudadano que no es militante de un partido y quiere pedir cuenta de algo semejante”

Dirigente de partido (Luna Y Rosenblatt, 2012: 106)

¿En qué medida logran los partidos políticos representar intereses y relacionarse con la ciudadanía?

Los partidos políticos en toda América Latina, y también a nivel internacional, enfrentan hoy crecientes tensiones para establecer relaciones con la ciudadanía y representar intereses, en un mundo donde la política ha dejado de tener la centralidad que tuvo antaño y donde los actores

y mecanismos disponibles para asociarse y articular demandas son mayores. Hoy los ciudadanos requieren cada vez menos intermediación para organizarse y hacer valer su voz en los debates públicos. Como se analiza en el capítulo sobre Participación, asociatividad y movimientos

sociales, hay organizaciones y movimientos, así como mecanismos formales e informales de participación, que resultan a menudo más eficaces y cercanos para quienes tienen interés por lo público o necesitan incidir en decisiones en su comunidad. En un régimen democrático, sin embargo, los partidos siguen siendo las instituciones responsables de competir para acceder al poder y desarrollar programas de gobierno que representen a la ciudadanía en su conjunto. El rol de representación que deben cumplir los partidos, si bien ya no puede ser considerado único o exclusivo, sí es específico e irremplazable por otras instituciones que no aspiran a dirigir el Estado.

En esta sección se analiza la confianza y simpatía hacia los partidos en Chile en perspectiva comparada, se da cuenta de cómo ha ido mutando la identificación con partidos políticos y coaliciones a lo largo de las últimas décadas y se presenta la evaluación que hacen chilenos y chilenas del rol de los partidos en la actualidad.

En Chile, los partidos políticos enfrentan, además de las tensiones propias de un mundo globalizado, condiciones institucionales y político-históricas que han contribuido a deteriorar aún más su relación con la ciudadanía. Los partidos políticos están cada vez más desarraigados de la sociedad

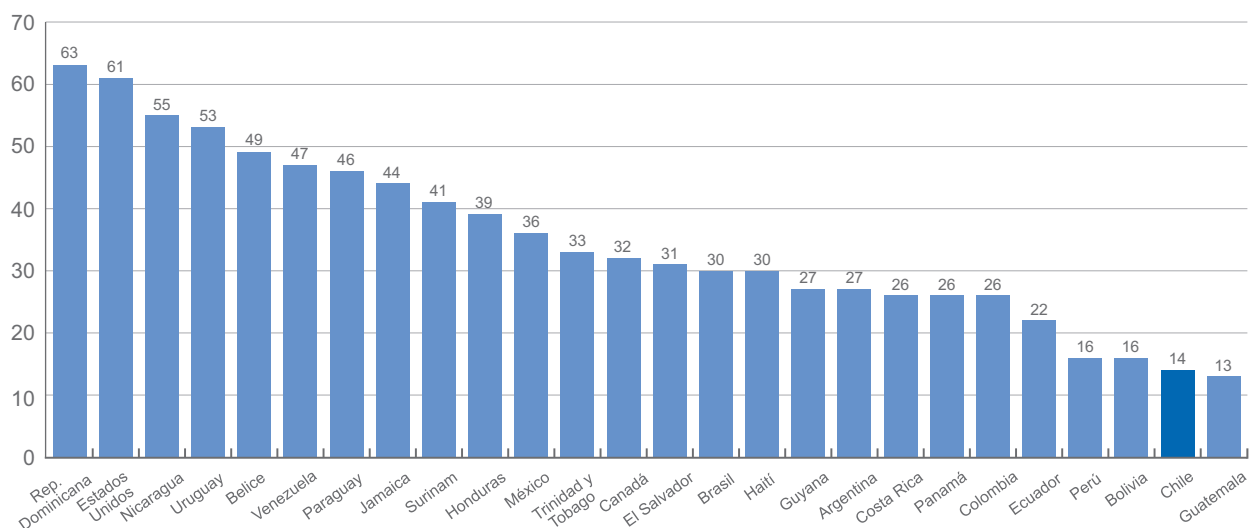
chilena y les cuesta representar los intereses generales y/o específicos de los distintos sectores del electorado. La distancia entre partidos se comenzó a ampliar en la última década de manera más aguda que en otros países de la región.

I. Confianza y simpatía hacia los partidos

Es posible afirmar que los partidos se encuentran fuertemente distanciados de la sociedad, lo que representa un déficit fundamental del sistema. Los niveles de simpatía hacia los partidos políticos que se observan en Chile, según datos de la encuesta LAPOP 2012, llegan tan solo al 14% de los encuestados, solo por encima de Guatemala. Mientras tanto, en países como República Dominicana, Estados Unidos, Nicaragua y Uruguay una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político.

Otro indicador del tipo de imagen y relación que tiene la ciudadanía con los partidos son los niveles de confianza. Como se observa a partir de datos de Latinobarómetro, entre 1995 y 2013 en Chile la confianza hacia los partidos políticos ha disminuido sostenidamente.

GRÁFICO 12
Niveles de simpatía partidaria, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP 2012.

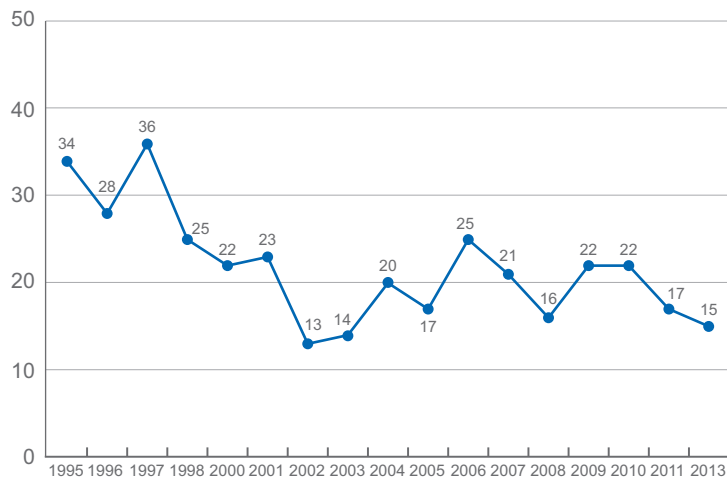
Porcentaje que responde afirmativamente a la pregunta: "¿En este momento simpatiza con algún partido político?"

En 2013, solo el 15% de chilenos manifiesta tener mucha o algo de confianza en los partidos, a diferencia del 34% que declaraba lo mismo en 1995. En la encuesta Auditoría a la Democracia los resultados para la pregunta sobre confianza en los partidos políticos fueron aun más bajos, ya que llegaron solo al 9% en diciembre de 2012.

Al analizar la confianza en los partidos en perspectiva comparada queda en evidencia que el deterioro del prestigio de estas instituciones ante la ciudadanía es grave. El último Informe Parlamentario Mundial (IPU-PNUD, 2012) entrega información sobre “confianza en instituciones” a partir de estudios de opinión realizados en todas las regiones del mundo en 2006. América Latina exhibe los niveles más bajos de confianza en instituciones (Fuerzas Armadas, fuerzas policiales, cortes judiciales, partidos políticos, Parlamentos) en comparación con África, Europa Oriental, Asia Oriental y la Unión Europea. Además, los partidos políticos son las instituciones con los niveles más bajos de confianza en todas las regiones, excepto en África, donde superan levemente a los Parlamentos.

GRÁFICO 13

Confianza en partidos políticos, 1995-2013

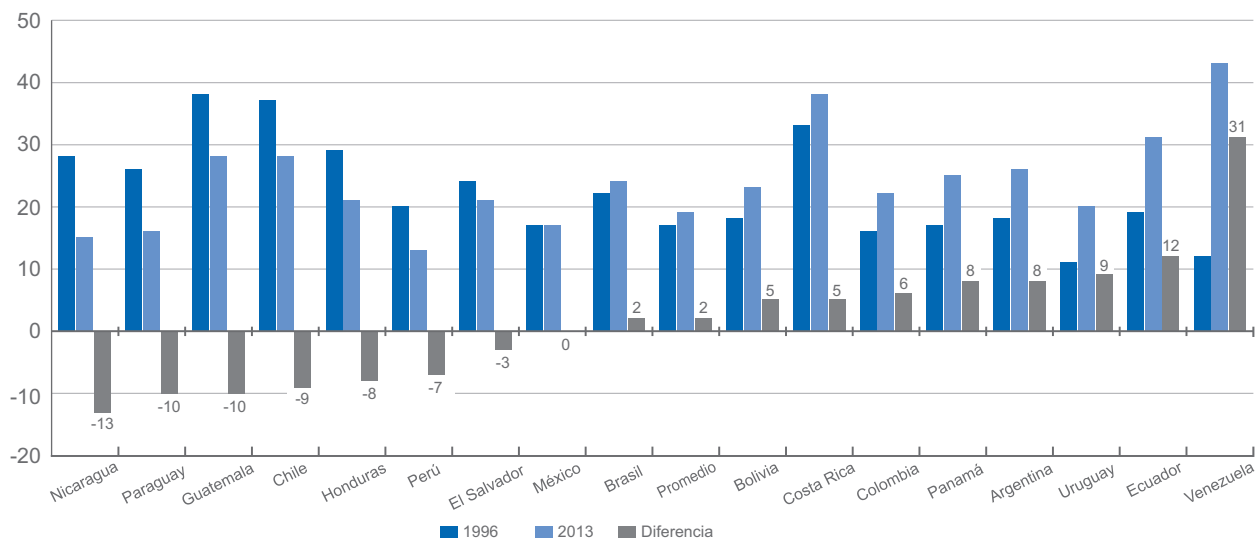


Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Latinobarómetro para años señalados.

Preocupa entonces que en Chile la confianza hacia los partidos políticos sea de las más bajas en América Latina, región donde los partidos son a su vez los peores evaluados entre sus ciudadanos a nivel mundial. Más aun, si se analiza la evolución de la confianza entre 1996 y 2013, de acuerdo con resultados de Latinobarómetro, mientras en 1996 la confianza en los partidos políticos en Chile estaba 6 puntos porcentuales por encima del promedio regional (28% y 22%, respectivamente), en 2013 esa relación se

GRÁFICO 14

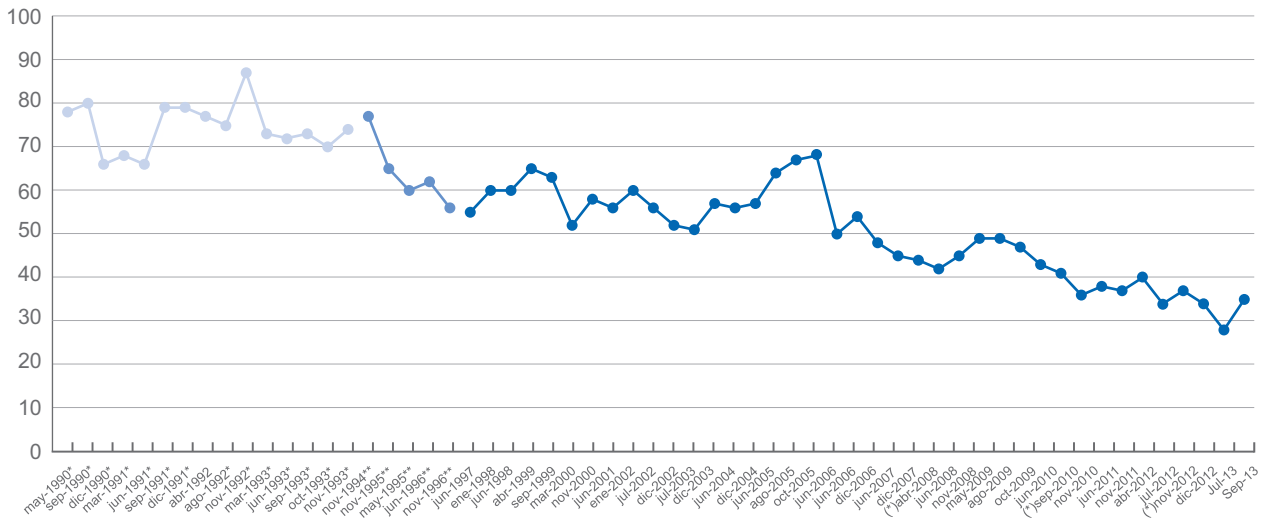
Evolución de la confianza en partidos políticos en Chile y América Latina, 1996-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Latinobarómetro. Se resumen las respuestas “Mucha confianza” y “Bastante confianza” en partidos políticos.

GRÁFICO 15

Identificación con algún partido político, 1990-2013

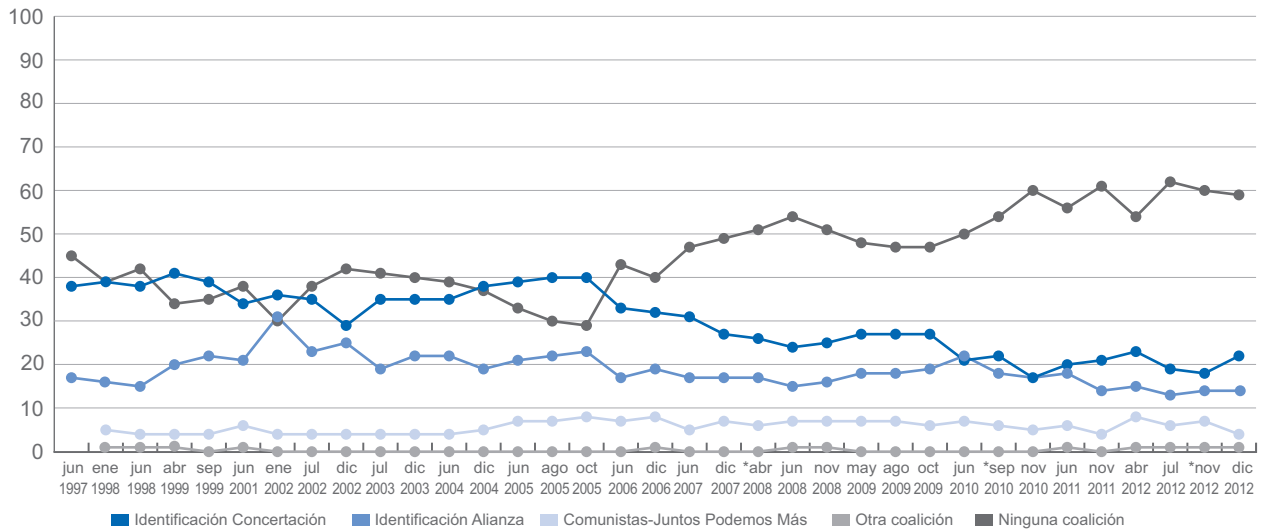


Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas del Centro de Estudios Públicos, y para abril de 2008, septiembre de 2010 y noviembre de 2012, de resultados de Encuestas Auditoría a la Democracia.

Nota: Los estudios tienen muestras representativas nacionales desde noviembre de 1994. Para el período anterior se revisaron encuestas del Centro de Estudios Públicos representativas de las principales ciudades del país. Las dos series no son comparables, pero se muestran juntas para graficar tendencia, por ello la línea sólida se usa para mostrar tendencia desde cuando se cuenta con muestras nacionales. Para la construcción de los datos se consideró el total de encuestados que respondió sentirse identificado o cercano a algún partido político. Para el período entre mayo de 1990 y noviembre de 1996 se consideró solo la identificación partidaria.

GRÁFICO 16

Identificación con coaliciones, 1997-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Encuestas Centro de Estudios Públicos para años respectivos, y para abril de 2008, septiembre 2010 y noviembre de 2012, de resultados de Encuestas Auditoría a la Democracia.

inviertió, dejando a Chile 9 puntos por debajo del promedio regional, con el 15% versus el 24%. Así, **Chile es el país que ha tenido la caída más pronunciada de confianza en los partidos como instituciones. Es importante destacar que esta caída en la confianza partidaria no es un fenómeno que ha afectado por igual a todos los países de la región.** En países como Colombia, Ecuador y Venezuela, los ciudadanos muestran niveles de confianza mayores en sus partidos políticos que hace 17 años.

Más allá de la confianza, los estudios de opinión muestran que también se ha producido una fuerte baja en la identificación de las personas con el conjunto de los partidos políticos. A partir de la encuesta CEP se observa una progresiva disminución en los niveles de identificación partidaria en Chile. Inmediatamente después de la transición, el 78% de los ciudadanos decía identificarse con algún partido político y solo el 22% declaraba no identificarse. Pero esa relación se ha invertido, ya que en septiembre de 2013 solo el 35% de los encuestados manifestó identificarse con algún partido y el 65% declaró lo contrario.

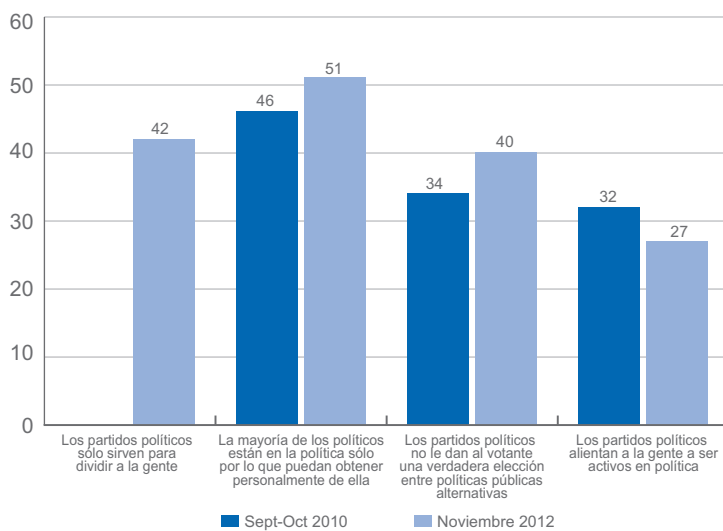
Al observar estos datos, y en función de la lógica coalicional estimulada por el sistema electoral

binominal, podría argumentarse que en el caso de Chile las unidades relevantes no son los partidos, sino las coaliciones o pactos electorales y, en particular, la Concertación (centro-izquierda) y la Alianza por Chile (centro-derecha). Si ese fuera el caso, el dato acerca de la identificación partidaria penalizaría excesivamente al sistema de partidos. No obstante, al analizar la evolución temporal (1997-2012) de la identificación de la ciudadanía chilena con ambas coaliciones, a partir de los resultados de la encuesta CEP, se observa también una importante caída.

La baja en la identificación con coaliciones es menos pronunciada que la identificación con partidos, pero sin duda sigue la misma tendencia. En diciembre de 2012, el 59% de las los encuestados declaraba no identificarse con ninguna coalición. Esto es, hubo un aumento de 14 puntos porcentuales respecto de la no identificación declarada en 1997 (45%).

Parte importante de esta tendencia se explica por la caída en la identificación con la Concertación: del 38% al 22% entre 1997 y 2012. Mientras tanto, la identificación con la Alianza por Chile se ha mantenido relativamente estable en el tiempo (entre el 17% y el 14% en los últimos cinco años).

GRÁFICO 17
Percepciones en torno a partidos políticos, 2010 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas Auditoría a la Democracia 2010-2012. Se sumaron los porcentajes de apoyo a las afirmaciones "Muy de acuerdo" y "De acuerdo".

II. El valor de los partidos para la democracia

Las tres encuestas Auditoría a la Democracia realizadas en 2008, 2010 y 2012 han incluido un conjunto de preguntas para evaluar la opinión que tienen los ciudadanos respecto de cómo funcionan los partidos y el rol que cumplen en el sistema democrático. La tendencia general refleja una opinión pública que ve cada vez con mayor distancia la labor de los partidos y dirigentes, y es escéptica respecto del rol que están cumpliendo en el país actualmente.

El 42% de los encuestados opina que los partidos políticos cumplen un rol de división en la sociedad, mientras una mayoría identifica como parte de los partidos a los políticos profesionales

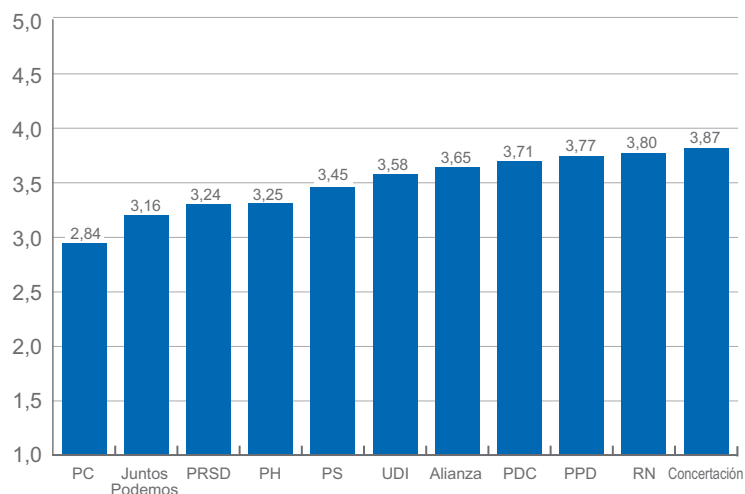
que actúan para promover sus intereses personales (51%).

Se aprecia además una visión crítica del rol de representación de intereses cuando los partidos cumplen un papel programático de aglutinar intereses y elaborar propuestas de políticas públicas y deben, además, promover la participación de las personas en política. En ambos casos, una minoría de personas está de acuerdo o muy de acuerdo con que los partidos entregan al votante una verdadera elección entre políticas públicas alternativas (40%), y que alientan a la gente a ser activa en política (27%).

Antes de concluir esta sección, resulta particularmente importante introducir un último matiz. Según datos de la encuesta Auditoría a la Democracia 2012, la ciudadanía chilena no subestima el rol que los partidos políticos, en abstracto, juegan en democracia. El 40% de los entrevistados señaló que los partidos políticos son “indispensables para la democracia”. Mientras tanto, solo el 11% se encontró de acuerdo o muy de acuerdo con la siguiente afirmación: “En Chile los partidos políticos funcionan bien”.

En definitiva, el descontento y la desvinculación de los ciudadanos chilenos con los partidos no pareciera provenir de una visión exclusivamente abstracta o normativa sobre los partidos como instituciones políticas y su rol en un régimen

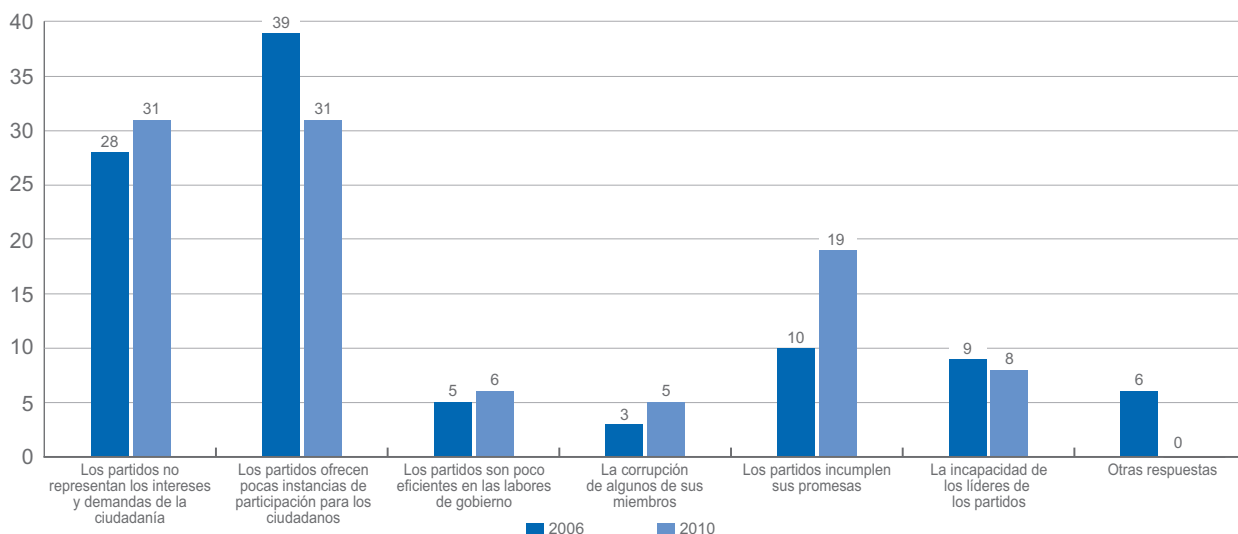
GRÁFICO 18
Valoración de partidos políticos, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2008.

Pregunta: Piense por favor en nuestros partidos políticos. Después que lea el nombre de un partido, por favor ubíquese en esta escala de 1 a 10, donde 1 significa que a Ud. “le carga” ese partido y 10 significa que a Ud. “le gusta mucho” ese partido. Promedio para cada partido.

GRÁFICO 19
Percepciones de diputados en torno a la representación partidaria, 2006 y 2010



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Élités parlamentarias iberoamericanas, 2006 y 2010.

Pregunta: ¿Por cuál de las siguientes razones cree Ud. que los ciudadanos no se identifican ya con los partidos políticos? ¿Y en segundo lugar? Ambas menciones suman 100% para cada medición.

democrático, sino más bien se sustenta en visiones críticas sobre cómo funcionan los actuales partidos políticos en el contexto de la sociedad chilena. Por su parte, esta visión crítica respecto de los partidos “realmente existentes”, si bien con matices, aplica a gran parte de las instituciones partidarias y pactos electorales. Como se observa en el gráfico 18, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que el partido en cuestión “le carga” y 10 significa que el partido en cuestión “le gusta mucho”, todos los conglomerados políticos calificados por los ciudadanos se ubican entre un mínimo de 2,84 (Partido Comunista) y un máximo de 3,87 (Concertación). El rango es aun más estrecho si solo se consideran los partidos de la Alianza y la Concertación.

La opinión de la ciudadanía sobre cómo funcionan los partidos políticos también tiene un correlato en las opiniones de dirigentes partidarios y autoridades electas. De hecho, al ser consultados por las razones que explican la creciente desvinculación de los ciudadanos respecto de los partidos, los parlamentarios chilenos (casi todos militantes y dirigentes de partidos) manifiestan una visión crítica de sus organizaciones. En 2010, el 31% de los diputados opinaba que la distancia se debe a que los partidos no representan ni los intereses ni las

demandas de la ciudadanía. Otro 31% explica la brecha por la falta de democracia interna de estas organizaciones, mientras que el 19% piensa que los partidos además tienen un problema para mantener las promesas que realizan.

El deterioro de la relación entre los partidos y la ciudadanía no está circunscrito a la esfera simbólica de las percepciones y la opinión pública, sino que se evidencia fuertemente en el comportamiento de los ciudadanos y ciudadanas. Los bajos niveles de adhesión y participación a los partidos ejemplificados en la cantidad efectiva de militantes registrados es un indicador de esta tendencia. Más importante aun, tal como se analiza en extenso en los capítulos sobre Elecciones, Congreso y Participación, la baja sostenida en el apoyo electoral, reflejada tanto en la proporción de personas en edad de votar que se inscribía en los registros electorales como en la proporción de votos efectivos que reciben los parlamentarios electos, evidencia una gran brecha de representación. Los partidos que siguen obteniendo prácticamente la totalidad de los escaños en el Congreso obtienen cada vez menos apoyo en las urnas. Los ciudadanos se abstienen de votar, votan en blanco, anulan sus votos o expresan preferencias por partidos y candidatos que no logran sortear las barreras de entrada del sistema electoral.

¿En qué medida el sistema de financiamiento de partidos previene la subordinación de los partidos a intereses específicos?

La discusión sobre cómo deben financiarse los partidos políticos ha cobrado gran relevancia a nivel internacional toda vez que se observan las tensiones y efectos que el dinero puede provocar en la práctica política. A lo largo de la historia, basándose en fundamentos normativos dispares, las democracias han optado por distintos esquemas para resolver el financiamiento dependiendo de los principios y valores que más les interesa preservar. En aquellas sociedades donde la preocupación ha sido fomentar la autonomía de los partidos respecto del Estado y los derechos individuales a la libre asociación, han prevalecido esquemas de

financiamiento privado o autofinanciamiento de los partidos. Por el contrario, en países donde se ha buscado asegurar una igualdad efectiva en los derechos de los distintos sectores de la población para organizarse y expresarse, se han diseñado esquemas de financiamiento público de los partidos. En unos casos se entiende que los partidos son organizaciones más bien privadas, extensiones de las preferencias políticas de sus militantes, mientras que en otros se considera que los partidos constituyen organismos de naturaleza pública. A este debate jurídico normativo se ha agregado en años recientes una creciente preocupación por

la transparencia y la probidad, especialmente en contextos donde está presente el peligro de financiamiento de fuentes ilícitas, como el crimen organizado o el narcotráfico. Regular el origen de los recursos que financian la política se ha convertido en una preocupación internacional que ha llevado a muchos países a avanzar hacia esquemas mixtos de financiamiento de partidos políticos e incorporar al Estado para asegurar mayor control, transparencia y fiscalización en estas materias.

En esta sección se analizan los recursos disponibles para los partidos, la diferencia de acceso a financiamiento entre partidos, así como las opiniones sobre este tema de los líderes partidarios y de la ciudadanía.

En Chile, el financiamiento a los partidos fuera del período electoral no se encuentra claramente normado. Tampoco se dispone de financiamiento público para los partidos. La única fuente de financiamiento pública que reciben los partidos se destina a las campañas en períodos electorales (ver capítulo de Integridad de la vida pública). Los partidos sí tienen acceso a financiamiento privado externo y a los aportes que sus propios afiliados pueden hacer. La disparidad en el acceso a este tipo de fuente de ingreso y la inexistencia de financiamiento público que permita solventar gastos ha generado fuertes debilidades institucionales para que los partidos puedan cumplir sus funciones programáticas y de vinculación con la ciudadanía.

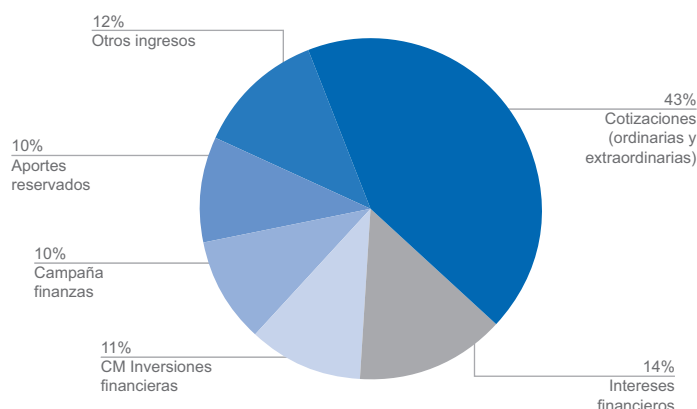
La Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (Ley 18.603) señala que los ingresos de los partidos políticos se constituyen por cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, por donaciones y asignaciones testamentarias que se realicen en su favor, y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Todos estos ingresos deben ser solo de origen nacional.

A partir de los balances entregados por los partidos políticos al Servicio Electoral en 2011, se observa que el 43% de sus ingresos corresponden a cotizaciones ordinarias de sus afiliados, como también extraordinarias. El 57% restante se distribuye entre intereses financieros, inversio-

nes financieras, campañas de finanzas, aportes reservados y otros ingresos.

Al analizar la información oficial entregada por el Servel respecto de los ingresos con los que contaban los partidos políticos en 2011, es posible constatar diferencias muy significativas en el nivel de ingresos entre los distintos partidos.

GRÁFICO 20
Ingresos totales partidos políticos, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.servel.cl.

* En la categoría "Otros ingresos" se incluyeron los siguientes ítems: compañía aseguradora, CM activos, producto de bienes propios, aportes públicos, déficit del ejercicio, donaciones, arriendos comodato, donaciones Ley 19.885, corrección monetaria y aportes sedes regionales.

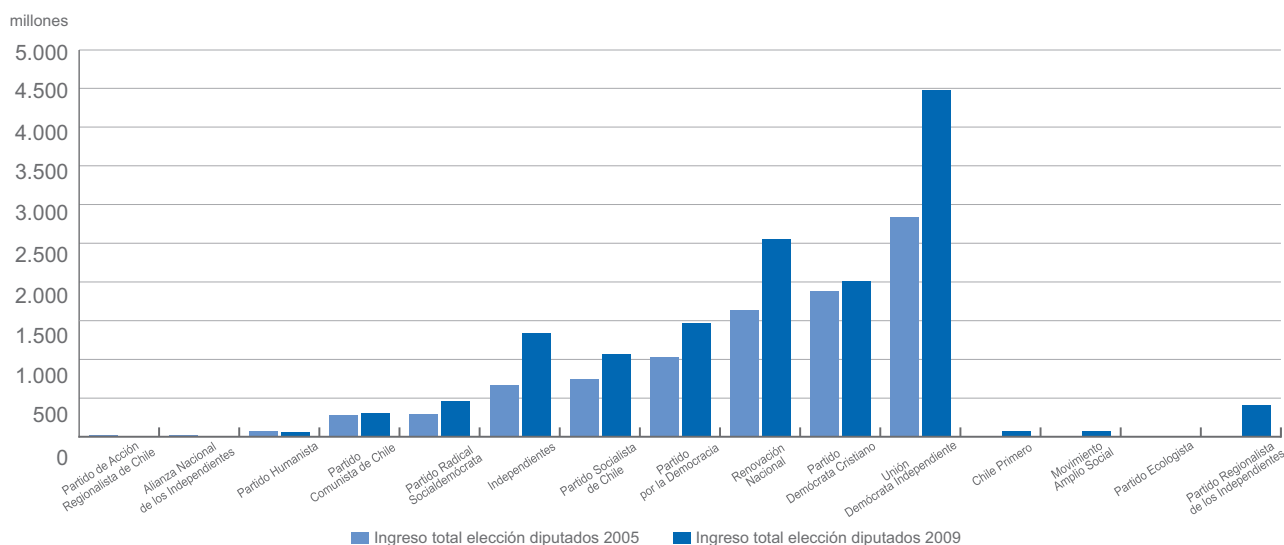
TABLA 9
Fuentes de financiamiento reportadas al Servicio Electoral, 2011

Grupo	Partido	Cotizaciones (ordinarias y extraordinarias) 2011	Otros ingresos 2011	Ingresos totales 2011
Nivel bajo de ingresos	PH	2.000.000	496.857	2.496.857
	PI	0	5.155.000	5.155.000
	MAS	0	5.400.000	5.400.000
	PEV	6.415.675	1.000.000	7.415.675
	PRO	11.532.112	6.985	11.539.097
	PRSD	5.200.000	6.740.000	11.940.000
	PRI	0	12.423.032	12.423.032
	RN	40.754.408	16.458.396	57.212.804
Nivel medio de ingresos	DC	99.412.395	10.571.247	109.983.642
	PPD	182.132.529	0	182.132.529
	PC	22.618.573	207.795.161	230.413.734
Nivel alto de ingresos	UDI	397.068.353	210.123.598	607.191.951
	PS	70.008.000	648.292.426	718.300.426

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.servel.cl.

GRÁFICO 21

Ingresos en campaña electoral de diputados por partido político, 2005 y 2009



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos en www.servel.cl.

En términos de los ingresos por cotizaciones propiamente tales, es decir el aporte voluntario que hacen los militantes periódicamente o por motivos extraordinarios, la UDI destaca por lejos como el partido que más ingresos recibe, seguida por el PPD, el cual, no obstante, percibe la mitad que la UDI. Además, se observa una gran disparidad de recursos, con excepción del PC, entre los partidos con mayor peso electoral y los nuevos y más débiles electoralmente.

Finalmente, si bien no se cuenta con financiamiento público permanente para los partidos políticos, este tema ha sido objeto de un amplio debate en el Congreso, aunque no se han generado cambios en la materia. El que sí se ha venido consolidando como mecanismo de financiamiento para una de las tareas que deben cumplir los partidos es el financiamiento de las campañas electorales. Al analizar la información sobre acceso a financiamiento de campañas para elecciones a la Cámara de Diputados en 2005 y 2009, se hace evidente que las disparidades se mantienen entre los candidatos de distintos partidos.

La UDI es el partido cuyos candidatos declaran mayores ingresos para financiar campañas, al tiempo que también posee niveles muy superiores de financiamiento privado. Mientras tanto,

los partidos de la Concertación y en mayor medida el Partido Comunista reportan menor gasto y muestran una capacidad mucho menor de recaudar donaciones privadas. El caso de RN se ubica en una situación intermedia.

Muchos dirigentes de partidos manifiestan preocupación por las dificultades para obtener financiamiento para cubrir gastos esenciales de la actividad política partidaria y reiteran la importancia del financiamiento electoral y, a través de él, del aporte de las autoridades electas para la mantención de los partidos. A continuación se entregan algunas de las opiniones de dirigentes partidarios recogidas en el mencionado artículo de Luna y Rosenblatt:

“El partido se financia de acuerdo a los aportes de algunas empresas, que cada vez son menos. La plantilla del partido debe costar \$20-25 millones, para el funcionamiento habitual, los gastos corrientes como agua, luz, la sede central y algunas regionales, etc. [De los aportes que recibimos] falta una diferencia. Para nosotros fue clave el financiamiento de las municipales y de las parlamentarias...”

Dirigente RN (Luna Y Rosenblatt, 2012: 168)

“Yo te diría que primero hay una historia potente. Hay una fortaleza parlamentaria... una presencia en el mundo de las alcaldías. O sea, hay estructura. Si el [partido] no tuviera hoy día parlamentarios ni alcaldes, no sé cómo sale: no tiene los jóvenes, no tiene la mística que tuvo en sus orígenes, no tiene las ideas que generaban una identidad diferenciada del resto y no tiene además financiamiento propio. Entonces, ¿cómo se mantiene? Se mantiene porque las individualidades –los alcaldes, los parlamentarios– la mantienen”

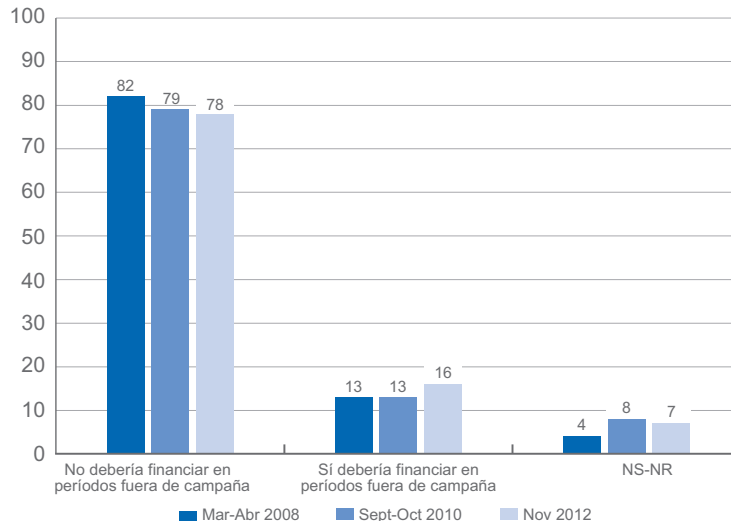
Dirigente Concertación (Luna y Rosenblatt, 2012:219)

Los partidos políticos que no pueden acceder a aportes financieros externos o de sus bases quedan expuestos a sobrevivir sobre la base de los aportes de algunos líderes o mecenas. La dependencia de partidos a fuentes de financiamiento contribuye a debilitar a los partidos en tanto estructuras respecto de caudillos que inevitablemente tienen intereses y agendas particulares que promover, las cuales pueden estar en tensión con las de las bases partidarias o de los órganos colectivos de dirección. Más preocupante es el posible riesgo que se genera cuando partidos debilitados en búsqueda de financiamiento quedan expuestos a presiones externas de grupos de interés o dineros provenientes de fuentes ajenas al interés público general o específico de los partidos.

A pesar de estos riesgos, y muy en línea con el deterioro en la relación entre los partidos y la ciudadanía, los estudios de opinión muestran que los ciudadanos expresan un fuerte rechazo a legislar para entregar financiamiento público a los partidos. Los resultados de las encuestas

GRÁFICO 22

Opinión pública sobre financiamiento con fondos públicos a partidos políticos, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas Auditoría a la Democracia.

Pregunta: “Actualmente, el Estado financia una parte de las campañas electorales de los partidos políticos, pero no financia a los partidos en períodos fuera de campaña (gastos administrativos, capacitación y formación de militantes, etc.). ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo?”.

“Auditoría a la Democracia” en 2008, 2010 y 2012 muestran una alta consistencia en las preferencias sobre esta materia, con el 82%, el 79% y el 78%, respectivamente, de los encuestados que manifestó que los partidos no deberían ser financiados en períodos fuera de campaña. Debido a la mala imagen que tienen los partidos políticos ante la ciudadanía, la idea de entregarles financiamiento público o aumentar dicho financiamiento resulta poco popular, pese a que, como ya se ha expuesto, parte de los problemas que enfrentan los partidos es su falta de recursos financieros, que impide a la institución partidaria resistirse a los liderazgos individuales, imponer disciplina sobre sus parlamentarios o incluso realizar actividades para captar más adherentes o diseminar su visión política y sus ideas programáticas.

CONCLUSIONES

El presente capítulo comienza con una interrogante respecto a la contribución de los partidos políticos a la democracia y a lo largo de las seccio-

nes precedentes se ha expuesto evidencia a partir de la cual no es posible ofrecer una respuesta concluyente. Esto, pues el sistema de partidos

presenta características positivas y negativas. El marco institucional y normativo permite que se creen nuevos partidos y que estos compitan en comicios pero hace muy difícil que los nuevos partidos puedan perdurar, manteniendo un sistema relativamente cerrado que entrega incentivos para la sobrevivencia de aquellos que se insertan en el sistema institucional desde el comienzo de la transición a principios de los noventa y mantiene altos bloqueos contra nuevos desafiantes.

A pesar de las barreras de entrada y de los incentivos del sistema electoral binominal que buscan disminuir el número de partidos, el sistema chileno continúa siendo multipartidista con un número relativamente alto de partidos que además pareciera estar enfrentando un proceso de ampliación o fragmentación. **Por lo general, los partidos políticos chilenos han sido muy exitosos en las últimas décadas en lograr formar y mantener a gobiernos en funciones asegurando altos grados de eficacia gubernamental.** Esto debido a que los partidos políticos chilenos son estables, muestran bajos niveles de volatilidad y una alta disciplina partidaria al interior del Congreso.

Actualmente existe una creciente presión desde la sociedad para contar con partidos más abiertos y transparentes. Esta presión se ha traducido en que la mayoría de los partidos han venido incorporando mecanismos de información sobre su funcionamiento interno y las condiciones que los ciudadanos deben cumplir para poder participar en dichas organizaciones. A pesar de estos cambios, ingresar a un partido sigue siendo un proceso engorroso y poco transparente. Una tensión similar ocurre respecto de la forma en que los partidos toman sus decisiones internas y abren espacios de participación e incidencia hacia sus militantes. Si bien existe cada vez más apoyo público para que las decisiones internas en los partidos, incluyendo la nominación de candidatos a cargos públicos, se realice con la participación de la militancia y ciudadanía de forma transparente, los partidos siguen rezagados en lograr cumplir dichas expectativas, manteniendo las cúpulas un fuerte control de las decisiones internas.

En términos de su funcionamiento interno, la evidencia acá presentada llama la atención respecto a problemas que deben ser discutidos y enfrentados para que los partidos puedan cumplir de mejor forma su función democrática. Por una parte, la creciente individualización de la política amenaza a los partidos en tanto proyectos y estructuras colectivas, cruzadas cada vez más por agendas individuales y proyectos propios que van socavando la institucionalidad y capacidad para actuar en base a principios y programas. Segundo, la falta de financiamiento público y la gran desigualdad en el acceso al financiamiento privado tensionan al sistema en su conjunto y abren espacio para que líderes individuales, intereses y actores fuera de los partidos puedan cooptar a estas instituciones.

Por último, la desvinculación de los partidos con sus bases y la ciudadanía, que para muchos constituye una crisis de representación, se refleja en baja confianza, baja identificación y decreciente apoyo electoral. La relación de los partidos con la ciudadanía y las tensiones que enfrentan para adaptarse a los cambios sociales, culturales y políticos que se han producido en la sociedad chilena son cada vez más profundas y representan uno de los desafíos más de fondo que enfrenta la democracia chilena actual. La magnitud de la brecha entre partidos y ciudadanía es particularmente severa si se analiza en perspectiva comparada, donde países con iguales o menores niveles de eficacia gubernamental y estabilidad ostentan niveles de confianza y apoyo a sus partidos políticos muchísimo más elevados que a nivel nacional.

Partidos débiles, no programáticos, cruzados por agendas personales, con bajo apoyo y credibilidad han sido más la norma que la excepción en América Latina y están en la base del fortalecimiento de liderazgos populistas e inestabilidad gubernamental en muchos países. La evidencia acá presentada plantea cuestionamientos sobre si será posible mantener coaliciones estables y apreciables niveles de gobernabilidad, sin realizar cambios importantes en el sistema de incentivos y regulación, con los déficits que hoy presenta el sistema de partidos chileno.