



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Informe 1280

Política

03/03/2017

Los Problemas del Refichaje Partidario

Eduardo Saffirio Suárez¹

Novedades

03/03/2017

Política

Los Problemas del Refichaje Partidario

24/02/2017

Política

Estado, campo y gubernamentalidad

El análisis crítico del Estado y las políticas del control de las conductas

17/02/2017

Crisis de Representación, Partidos Políticos y Esfera Pública II

10/02/2017

Política

Crisis de Representación, Partidos Políticos y Esfera Pública I

01/02/2017

Política

Las sorpresas no tan sorprendidas de los mega incendios forestales: Las tres C pueden ayudarnos

27/01/2017

Política

Aristóteles contraataca: El retorno de la amistad cívica

Tempranamente se alertó en Chile de los severos riesgos que tendría para nuestra democracia -recuperada en 1990- la falta de regulación adecuada del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Junto a ello se abogó por establecer límites al gasto electoral y por otorgar financiamiento público a los partidos como una condición mínima para entregarles autonomía frente a los fortalecidos intereses de los grandes grupos económicos, tras la disminución del peso del Estado en dictadura. También se señaló como se iba produciendo un aumento del gasto electoral, campaña tras campaña y el enorme poder que todo lo anterior le otorgaba en el sistema político a los intereses privados².

Pese a ello, fue imposible que prosperaran los intentos realizados en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, para regular dichas materias. Recién avanzado ya el gobierno del Presidente Lagos, y tras el conocimiento de varias irregularidades en la materia, se logró concordar con la oposición de derecha, provista en ese momento de poder de veto en el Congreso, una legislación que posibilitara el financiamiento público de las campañas electorales y una tímida regulación de los aportes privados. Mirado en retrospectiva, una de las principales fallas del intento regulador fueron las débiles atribuciones fiscalizadoras que se le otorgaron al Servel, para que el límite al gasto electoral tuviera vigencia efectiva³.

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

¹ Abogado. Cientista Político. Miembro del Directorio CED.

² Ver, por ejemplo: Huneus, Carlos "El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile". En: Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (Editores). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. IIDH-CAPEL. Costa Rica. 1998.

³ Las dos leyes principales en la materia fueron la 19.884 y la 19.885, ambas del año 2003. La situación del Servel buscó ser corregida recién los años 2015 y 2016, luego de conocidos los escándalos vinculados a Penta y SQM: se estableció su autonomía constitucional -Ley 20.860- y se le otorgaron mayores facultades mediante la Ley 20.900.

Los escándalos del financiamiento ilegal de la política conocidos a partir de septiembre del año 2014, tras las declaraciones del recientemente fallecido ejecutivo del Grupo Penta, Hugo Bravo, comenzaron a viabilizar cambios legales de importancia. Un paso relevante fue la creación de la llamada Comisión Engel que, pese a las resistencias del mundo político, pudo desarrollar propuestas de reforma significativa, entre ellas, el financiamiento público del funcionamiento ordinario de los partidos⁴.

Como explicamos en un informe anterior de Asuntos Públicos, esta no es una medida popular en ninguna democracia del mundo, pero es requisito indispensable para evitar o reducir el riesgo de la captura de la política por el dinero privado⁵.

Como era obvio, el Estado exigió como contrapartida al financiamiento estatal que los partidos políticos cumplieran ciertos requisitos mínimos para entregarles fondos públicos destinados a su funcionamiento ordinario. Uno de ellos, básico, era la limpieza de padrones internos que se sabían absolutamente abultados por caciques, micro caudillos y operadores de las maquinarias internas. Fueron décadas de opacidad y manejos oscuros de las memberships internas los que se afectaron con esta obligación de refichar militantes, como paso previo a la democracia interna y a la vigencia de reglas de derecho efectivas en los partidos. La limpieza de los padrones partidarios era indispensable para lo anterior, dado los permanentes reclamos de fraude e irregularidades en muchas de las elecciones internas de los partidos que las practicaban.

Las exigencias legales no fueron exageradas: solo se pidió a los partidos que ficharan o reficharan un 0.25% de los votantes en la última elección nacional de diputados en cada región, con un piso mínimo de 500 militantes en las regiones con menor población⁶. Para refichar militantes antiguos se otorgó un plazo de un año, que vence el próximo 14 de abril y para acreditar los nuevos ante el Servel el 15 de dicho mes.

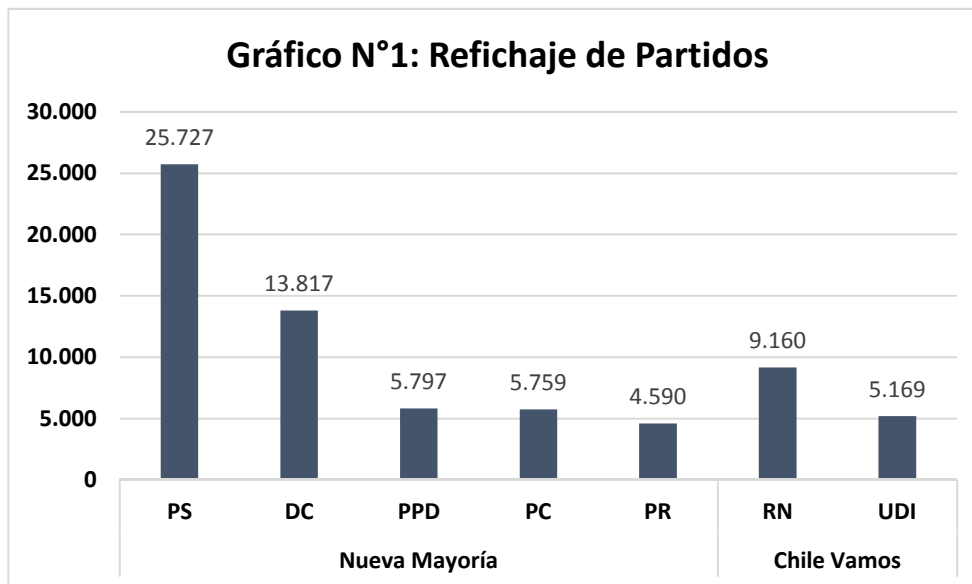
Sin embargo, a poco más de un mes del vencimiento de dichos plazos, de acuerdo a los datos públicos, solo dos partidos parecieran estar cumpliendo las exigencias legales: El PS y la DC⁷. Todos los demás, incluyendo por cierto la UDI y RN, muestran bajas cifras de afiliación. Durante el último mes, la prensa derechista, como era obvio, puso énfasis en los problemas de algunos de los partidos de la Nueva Mayoría que se ven como más complicados que el resto de la coalición, pero la amenaza es también muy fuerte para la derecha, como se desprende del gráfico siguiente.

⁴ Además de lo anterior y del fortalecimiento del Servel, se avanzó en materias de probidad en el Estado central. De las propuestas Engel, quedaron pendientes nuevas normas jurídicas en tres materias importantes: mejor regulación de la llamada "puerta giratoria" entre el sector público y el privado; el gasto en defensa y la probidad en el nivel municipal.

⁵ Ver: Saffirio, Eduardo. "Financiamiento público de la política: ¿Cartelización y oligarquización de los partidos políticos?". Informe Asuntos Públicos N° 906. CED. 2011. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2011/09/906.pdf>

⁶ Artículo Séptimo transitorio de la Ley 20.915.

⁷ El PS habría ya llegado a la cifra global requerida que es de 18.522 militantes, sin embargo aún no podría constituirse en cinco regiones. En el caso de la DC, esta aún requiere fichar o refichar cerca de 4.700 militantes más para llegar a la cifra mínima.



Fuente: Servel, adaptado de Diario La Tercera, el día 1° de marzo de 2017.

¿Qué explicaría las complicaciones para llegar a los 18.522 militantes fichados o refichados en un año plazo? Como parece obvio una de las causas es la hostilidad con los partidos y no solo la crisis de representación, pues los partidos "nuevos" tampoco la han tenido fácil para inscribirse. En el caso de los partidos con representación parlamentaria, las dificultades también parecen surgir de una mutación organizativa que movió incluso a los partidos de la centro izquierda al paulatino abandono de un modelo de masas y al giro hacia otro electoral. Esto se ha producido en la mayoría de las democracias contemporáneas y fue tempranamente teorizado por Angelo Panebianco, como se lee en el cuadro siguiente.

Cuadro N°1. Modelos de Partidos

Partido burocrático de masas	Partido profesional-electoral
a) Papel central de la burocracia (competencia político-administrativa)	a) Papel central de los profesionales (competencias especializadas)
b) Partido de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical que se dirige sobre todo a un electorado fiel	b) Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical y que se dirige ante todo el electorado de opinión
c) Posición de preeminencia de la dirección del partido; dirección colegiada.	c) Posición de preeminencia de los representantes públicos; dirección personificada
d) Financiación por medio de las cuotas de los afiliados y mediante actividades colaterales.	d) Financiación a través de los grupos de interés y por medio de fondos públicos.
e) Acentuación de la ideología. Papel central de los creyentes dentro de la organización	e) El acento recae sobre los problemas concretos y sobre el liderazgo. El papel central lo desempeñan los arribistas y los representantes de los grupos de interés dentro de la organización.

Fuente: Adaptado de Panebianco, Angelo. Modelos de Partido. Alianza. Madrid. 1990. Página 492.

Las razones estructurales de dicho cambio son conocidas:

- a) En una comunicación básicamente vía medios de comunicación y no vía organizaciones, los militantes importan poco a la hora de hacer campañas electorales. Los cuadros internos pierden poder y aparecen los expertos en encuestas, *focus groups*, imagen y comunicaciones.
- b) La segunda razón, vinculada a lo anterior y a la tecnificación, es el encarecimiento de las campañas y de la actividad política. La necesidad de recursos económicos cada vez mayores hace baladí el aporte de las cuotas mensuales de los militantes y, en ausencia de financiamiento público, arroja a los partidos en brazos de los grupos de interés, otorgándoles un poder enorme a los "recaudadores" internos. Incluso, muchas veces, estos terminan de controladores de los partidos, vía su acceso privilegiado a los donantes privados.

Por ello, en Chile no solo se desincentivó la captación (y la formación) de nuevos cuadros militantes vía políticas orgánicas e institucionales de reclutamiento, entregándoles un papel desproporcionado en la "captación" a caciques, micro caudillos y operadores que, controlando los padrones opacos y el poder interno, repartían luego cargos y prebendas en el Estado, las regiones y los municipios. Los partidos, desideologizados y carentes de proyecto colectivos, reclutaron séquitos de carreristas funcionales al "liderazgo" interno durante años. En términos eufemísticos, los incentivos colectivos –identitarios, solidarios, ideológicos– fueron reemplazados por los "selectivos": cargos, pegos y prebendas. En resumen, cacicazgo y clientelismo como norma.

En rigor, como el cuadro N°1 expresa tipos ideales –que jamás se dan puros en la realidad– los partidos políticos en Chile más que evolucionar desde partidos burocráticos de masas a partidos profesionales electorales –entre otras razones, por la carencia de financiamiento público que la hiciera posible– parecieran haber mutado hacia un híbrido que recuerda más bien a los viejos partidos de patronazgo⁸, propio de las oligarquías competitivas de fines del siglo XIX y principios del XX, que caracterizó Max Weber en un libro clásico⁹ y el sociólogo británico, Colin Crouch, en un libro más reciente¹⁰.

Es justamente este cambio organizativo de los partidos una de las causas principales que parece estar provocando los problemas en el refichaje.

Un factor que agrava lo anterior, es que en Chile la comunicación mediática está casi completamente manipulada por la derecha. En nuestra prensa escrita no existen fuentes plurales de información¹¹, requisito básico de la democracia contemporánea, según Robert Dahl¹². Las dos grandes *holdings* periodísticas marcan completamente la agenda política, seleccionando temáticas y énfasis, como lo vemos día tras día. Súmese a ello la cobertura mediática que se otorga a encuestas, incluso semanales, pese a que la mayoría de estas no pasarían el mínimo estándar técnico ni ético si estuvieren mínimamente reguladas, y se comprenderá la catastrófica situación de nuestra esfera pública y el incivismo predominante.

⁸ Un partido de patronazgo, según Weber, es aquel dirigido oficialmente, o de hecho, al logro del poder para el jefe y a la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de su séquito.

⁹ Ver: Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1984. Páginas 228-232 y 1.076-1.094.

¹⁰ Ver: Crouch, Colin. *Pos Democracia*. Taurus. México. 2004. Vaciamiento social de los partidos, predominio de la gran empresa privada, precarización del Estado, debilidad organizativa del mundo del trabajo, difuminación de las identidades colectivas y aumento del abstencionismo, son características ominosamente presentes en la sociedad chilena actual.

¹¹ La situación de concentración y control ideológico, no es muy distinta en las grandes cadenas de televisión abierta.

¹² Dahl, Robert. *La Poliarquía*. Tecnos. Madrid. 1989. Página 15. Y, del mismo Dahl, *La Democracia*. Ariel. Barcelona. 2012. Páginas 99-100.

Aún cuando exista pluralismo en los medios de comunicación de masas, los partidos siempre deben estar alerta a las consecuencias sistémicas de la mediatización de la comunicación política y a sus efectos, muchas veces perversos, sobre la actividad pública. Algunos de dichos efectos son¹³:

a) A nivel mediático: 1) Espectacularización: farándula, escándalos, conflictos; 2) tematización: agenda pública de discusión, prioridades y énfasis marcados por los medios; 3) fragmentación: dispersión temática y dinámica aceleradísima de ingreso y salida de temas y cortoplacismo o “presentismo”. En el límite, “tribalización” de la comunicación política y pulverización de la agenda pública, donde desaparece la capacidad de diálogo sobre lo común.

b) A nivel político: 1) personalización: caudillismo en los niveles nacionales y subnacionales; 2) lideralización: toda la acción partidaria subordinada al rostro del líder máximo y búsqueda desesperada de figuras “populares” para las candidaturas; 3) selección de elites políticas: menos políticos profesionales y de partidos y más *out siders* como deportistas, artistas, empresarios, actores e, incluso, comediantes profesionales¹⁴.

Las consecuencias de lo anterior son obvias: pérdida de rigurosidad política y técnica en la presentación y discusión de los problemas públicos y potenciamiento de la demagogia y del simplismo.

Al renunciar a las tradiciones de reforzamiento organizativo y de penetración en los territorios, sobre todo los grandes partidos de la centro izquierda se aislaron de sus bases electorales y de reclutamiento históricos, cuyas identidades colectivas también estaban reconfigurándose y/o pluralizándose¹⁵. Centrados de manera oportunista en la agenda que le ponían los medios –muchos de los cuales, además, han promovido por décadas la antipolítica- se farandulizaron y perdieron consistencia doctrinaria, ideológica y programática. Dejaron de interactuar con ciudadanos y grupos organizados en reuniones cara a cara y se estatalizaron de manera exagerada al son de la música tocada por sus controladores y patrones. Las líneas históricas de representación fueron abandonadas al servicio de caciques y caudillos locales, regionales y nacionales, buscando clientelas electorales zombis en electorados atomizados. Los operadores internos y los cazadores de cargos cerraron burocráticamente el ingreso de cuadros convocados tras un proyecto ideológico y/o programático, para captar preferentemente grupos leales a sus pequeñas carreras políticas.

Lo anterior está presente en todo el sistema de partidos, pero no parece casualidad que sean socialistas y demócratas cristianos los menos complicados con el refichaje. Pese a la mutación organizativa y a muchos de sus vicios que también les afectan, la inercia histórica e identidades culturales más sólidas –en el mundo cristiano y/ o del trabajo organizado- al parecer les está permitiendo, mejor que a otros, fichar y refichar militantes.

¹³ Es errado atribuir la culpa de algunos de estos efectos al tipo de gobierno presidencial. Ellos también están presentes en tipos de gobierno parlamentario. La personalización de la política, por ejemplo, llegó al paroxismo en la Italia de Berlusconi cuyo tipo de gobierno no es presidencial ni semi presidencial. El presidencialismo, sin duda, agrava este problema en el nivel nacional aunque, como se ha señalado, la causa más profunda es el predominio del Ejecutivo en las democracias contemporáneas. Ver: Rosanvallon, Pierre. [El Buen Gobierno](#). Manantial. Buenos Aires. 2015. Página 20.

¹⁴ Mazzoleni, Gianpietro. [La Comunicación Política](#). Alianza. Madrid. 2010. Páginas 102-115. Ver también, Ortega, Félix. [La Política Mediatizada](#). Alianza. Madrid. 2011. En especial Capítulo 5.

¹⁵ Las identidades colectivas, por ejemplo, las religiosas o las del mundo del trabajo, mutan, no desaparecen. Ver: Taylor, Charles. [La Era Secular](#). Dos tomos. Gedisa. Barcelona. 2014-2015 y Standing, Guy. [El Precariado](#). Editorial Pasado&Presente. Barcelona. 2013.

Lo ocurrido muestra los errores del falso "realismo", que olvida que los incentivos colectivos existen; que la historia, las ideas y las identidades colectivas importan en política, por lo que no es tan simple descalificarlas como "romanticismo" o "academicismo". Ciudadanos y ex militantes también pueden hacer suyo el lema de los Montresor en el cuento de Edgar Allan Poe: *nadie me injuria impunemente*. Olvidarse de representar a la sociedad y a los grupos identitarios de referencia; diluir vía imposturas manifiestas el eje derecha - centro - izquierda; tolerar la corrupción; despreciar las ideas; practicar la demagogia; dejar de deliberar y entregar los partidos a carreristas, termina con sanciones severas en democracia. En las urnas y también en el refichaje.

El financiamiento público de la actividad política ordinaria no solo busca autonomizar mínimamente a los partidos del financiamiento privado de los grandes grupos económicos. Los recursos deben destinarse a tareas socialmente útiles. La Ley Orgánica Constitucional de Partidos, señala en su artículo 2° varias de dichas tareas: formación cívica de los ciudadanos y de los militantes; elaboración de estudios y programas para el diseño de políticas públicas; difusión de principios e ideas; fomento a la participación femenina y juvenil y preparación de candidatos a cargos de elección popular. El artículo 33 bis de la Ley Orgánica citada establece aportes estatales trimestrales para ello.

Por lo anterior, tras la reforma, ya no hay excusas de falta de recursos para avanzar en partidos más sólidos en las funciones de formación de cuadros; educación ciudadana; desarrollo organizativo; mejor papel en la elaboración de políticas públicas y aumento de la capacidad deliberativa y programática. Es de esperar que los partidos políticos chilenos, tras la dura experiencia provocada por los problemas en el refichaje, afronten los señalados desafíos debidamente. Ello es clave, pues hasta hoy estos actores políticos no son fungibles o reemplazables en la democracia contemporánea para el cumplimiento de las tareas de reclutar personal político adecuado; agregar intereses; formular programas de gobierno; implementar políticas públicas y coordinar a los decisores públicos en el Estado y en los niveles sub nacionales¹⁶.

¹⁶ Ver. Pasquino, Gianfranco. [Nuevo Curso de Ciencia Política](#). México. 2011. Páginas 193-194 y Sánchez de Dios, Manuel "Las funciones de los partidos", en: Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel. [Partidos Políticos y Sistemas de Partidos](#). Trotta. Madrid. 2012.