



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Informe N°1469

Política

30/09/2024

**Experiencias comparadas en países de América Latina:
Selección de dirigencias, candidaturas independientes y
fiscalización de gastos en los partidos políticos**

Fernanda Venegas Pasmio¹

Novedades

30/09/2024

Política

**Experiencias comparadas en
países de América Latina:
Selección de dirigencias,
candidaturas independientes y
fiscalización de gastos en los
partidos políticos**

19/08/2024

Política

**Tres reflexiones sobre el informe
de IDEA Internacional “El estado
de la democracia en el mundo y
las Américas 2023: Nuevos
pesos y contrapesos”**

12/07/2024

Política Sectorial

**Acuerdos Internacionales y la
Industria de Hidrógeno Verde en
Chile: Interacciones,
Oportunidades y Desafíos de
Sustentabilidad (Parte 2)**

01/07/2024

Política Sectorial

**Acuerdos Internacionales y la
Industria de Hidrógeno Verde en
Chile: Interacciones,
Oportunidades y Desafíos de
Sustentabilidad (Parte 1)**

24/06/2024

Política

**Contexto electoral en
Latinoamérica 2023-2024:
Nuevas tecnologías y
transparencia en los procesos
electorales**

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2024 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

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

Introducción

Los partidos políticos, lejos de ser entidades homogéneas, presentan una amplia diversidad en su estructura y comportamiento a lo largo del continente. Su organización interna, por ejemplo, puede variar considerablemente, desde su orden jerárquico y toma de decisiones hasta la participación efectiva de las bases. Por otro lado, las estrategias territoriales adoptadas por los partidos también difieren, reflejando adaptaciones a las particularidades de cada región. Además, es relevante considerar las prácticas clientelares y mediáticas que muchos emplean, pues estas pueden desempeñar un papel crucial en su desempeño electoral. Asimismo, la manera en que los partidos ejercen el poder una vez en el gobierno puede variar sustancialmente, desde enfoques centralizados hasta formas más descentralizadas de gobernanza. La comprensión de estas dinámicas multinivel resulta esencial para una evaluación comprehensiva de la realidad política, abordando aspectos como el nivel de implantación territorial y la naturaleza específica de la oferta partidista en cada país de la región (Freidenberg, 2015).

Por otra parte, existen aspectos de la competencia de los sistemas de partidos que integran el entorno y que moldean las estrategias adoptadas por los partidos latinoamericanos definiendo en algunos casos su rendimiento en la contienda electoral. En esta línea, se puede observar la “persistencia del elemento clientelar, una considerable volatilidad, así como un grado de polarización en el parlamento” (Ruíz Rodríguez, 2021, p.3) que igualmente, varía de un país a otro. Siguiendo esta perspectiva y puntualizando en el ajetreado contexto electoral vivido en 2021 en diversos países de la región, algunos datos de Varieties of Democracy (VDEM) sobre el tipo de vínculo entre electores y partidos, considera la oscilación entre vínculos clientelares y programáticos e incluso la mezcla de ambos, revelando la necesidad crítica de abordar las implicancias negativas de las prácticas clientelares en la consolidación de una democracia robusta y transparente, en la que los partidos políticos juegan un rol fundamental.

¹ Cientista Política, Universidad Católica de Temuco. Magíster en Política y Gobierno, Universidad de Concepción.

De acuerdo con los datos, países como Honduras y Ecuador registran un tipo de clientelismo clásico basado en la entrega de bienes concretos y específicos, tales como el acceso a dinero o a un empleo, lo que aseguraría el respaldo electoral a través de incentivos directos y palpables. Por otro lado, en los casos de Bolivia, Argentina y México se observa la prevalencia de un clientelismo localista reflejado en el ofrecimiento de beneficios específicos para un determinado distrito, como pueden ser obras públicas, una escuela, un puente, etc. Así también, en países como Perú y Nicaragua se ha combinado este tipo de clientelismo con el de tipo individual, lo cual evidentemente ha debilitado las instituciones fomentando una cultura política basada en la transacción y en detrimento del bienestar colectivo. En el caso de Chile y El Salvador, a pesar de la amplia distancia geográfica que los separa y el contexto político propio de cada país, se evidencia que los partidos logran establecer vínculos de carácter programático, no obstante, no se encuentran ajenos a combinar y adoptar estrategias asociadas al clientelismo localista, viendo diluidos en muchos casos los compromisos programáticos por consideraciones de beneficio individual a nivel local.

Ahora, luego de contextualizar algunas prácticas y características de los partidos políticos en América Latina, se presentan algunas experiencias comparadas a modo de visualizar los procesos de modernización y fortalecimiento de estas estructuras políticas en la región. Al respecto, se enfatiza a continuación, en la selección de dirigencias, la incorporación de candidaturas independientes y la fiscalización de gastos de los partidos políticos.

1. Selección de dirigencias

En primera instancia, cabe mencionar que los partidos políticos que optan por procesos internos más democráticos no sólo fortalecen su propia cohesión interna, sino que también contribuyen al robustecimiento de la democracia en cuanto a credibilidad y legitimidad del sistema político. Por lo tanto, en este proceso resulta crucial reflexionar sobre las prácticas y procedimientos adoptados, ya que pueden tener un impacto directo en la naturaleza democrática de la toma de decisiones y en la percepción elitista de los partidos políticos, pues considerar una mayor apertura, desafía la noción de que las élites partidarias son homogéneas y desconectadas de las realidades sociales.

En el contexto partidario, la selección de autoridades “*es el conjunto de fases por las cuales una autoridad partidaria llega a ser electa, el mismo inicia con la convocatoria para renovar el cargo y concluye con la(s) persona(s) ya en el cargo(s)*” (Freidenberg, 2022, p.4). Por ello, este proceso de selección debe consignar mayor transparencia, inclusión y participación activa de sus integrantes, pues son esenciales para contrarrestar la dimensión elitista antes señalada, garantizando que las dirigencias reflejen verdaderamente la diversidad y las aspiraciones de quienes conforman la base y estructura de los partidos políticos. Sin embargo, en la literatura comparada se observa que una de las arenas menos estudiadas con relación a los partidos políticos es aquella relacionada con la manera en que los partidos seleccionan a sus dirigencias (Guadarrama Cruz y Hernández Ibáñez, 2021). Siguiendo esta perspectiva, es importante destacar que la selección de las dirigencias permite comprender las transformaciones organizativas que van incorporando los partidos, así también las formas en que plasman la democracia en su interior (democracia intrapartidaria) y la percepción que intentan proyectar fuera de ellos.

Al respecto, un análisis reciente en torno a 54 partidos políticos de América Latina consigna la relevancia de profundizar la revisión sobre los modelos de selección de dirigencias de los partidos políticos. En este sentido, se evidencia que el Consejo Político como “elector” en la elección de dirigencias de los partidos se mantiene como aquella instancia dominante en países como, Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Por otro lado, se observa que la Asamblea Nacional se encuentra presente en la mayoría de los países a excepción de Brasil, Paraguay y República Dominicana. Mientras que las elecciones primarias cerradas se utilizan en nueve países: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (Guadarrama Cruz y Hernández Ibáñez, 2021).

Por otra parte, entre las medidas de fortalecimiento de los partidos políticos es importante considerar la existencia de criterios de paridad de género en los procesos de selección que permitan democratizar estos espacios. En investigaciones recientes se advierte la persistencia de una participación limitada de mujeres en cargos de autoridad al interior de los partidos políticos (Llanos y Roza, 2018) y en ocasiones, estos se sitúan más bien como barreras para la incorporación de mujeres como candidatas y dirigentas (Hinojosa y Vázquez, 2018). En este sentido, el grado de compromiso y concientización debe ser imperativo tanto en la sociedad como en los propios partidos políticos, pues resultan esenciales para superar las barreras que obstaculizan la participación plena de las mujeres en la vida política. Por ello, tener la iniciativa de adoptar medidas concretas en este y otros espacios son pasos cruciales para construir sociedades más justas y representativas.

2. Incorporación de candidaturas independientes

Si bien la incorporación de candidaturas independientes puede diversificar la oferta política y desafiar las dinámicas partidistas que predominan en la región, es importante tener presente la entrada de estos nuevos actores y actrices y las reglas electorales que definen la competencia político-electoral. En este sentido, el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022) ha documentado los principales países que han incorporado estas nuevas reglas del juego en la arena electoral. Al respecto, se observa que al menos 10 países han incorporado esta iniciativa al año 2022, entre ellos: Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. La mayoría de ellos ha adoptado candidaturas independientes en elecciones generales, algunos sólo en legislativas y otros en elecciones Presidenciales, Legislativas y Municipales.

En el caso de Chile, la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, consigna para elecciones presidenciales y parlamentarias que las y los candidatos/as independientes, no podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los nueve meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de sus candidaturas, es decir, un plazo aproximado de un año de acuerdo con la respectiva elección. De igual modo, se establece que las y los independientes que postulen pueden hacerlo a través de un pacto electoral o bien, fuera de pacto. Respecto a ambas modalidades, se plantea que quiénes integren un pacto no requerirán de patrocinio, puesto esto regirá sólo para aquellas candidaturas independientes fuera de pacto a quiénes se les exigirá un mínimo de patrocinantes, correspondientes a un total de ciudadanos(as) en un número igual o superior al 0,5% de quiénes sufragaron en la elección anterior de Diputadas y Diputados.

A nivel subnacional, para las elecciones de Gobernador/a Regional la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional señala que las declaraciones de candidaturas independientes a gobernador/a regional deberán ser patrocinadas igualmente, por un número no inferior al 0,5% de las y los electores que hayan sufragado en la elección más reciente en la región respectiva o bien, en la circunscripción provincial, según corresponda. La misma regulación aplica para las y los Consejeros(as) Regionales. Por otro lado, para el caso de las candidaturas independientes a Alcaldes(a) y Concejales(as) rige el mismo criterio, siendo regulados por la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Es importante tener presente que las candidaturas independientes muchas veces se presentan como una respuesta a la desconfianza existente en las instituciones, tanto a los partidos políticos y sus estructuras como al sistema político en general. En el contexto actual de Chile y ante un nuevo período de elecciones subnacionales (municipales, gobernador(a) regional y consejeros(as) regionales), podría surgir una importante -pero bastante mesurada- presencia de candidaturas que se desmarquen de etiquetas partidarias esperando generar una conexión distinta con una ciudadanía que se encuentra tocada y defraudada por los distintos casos de corrupción, fraude al fisco y malversación de fondos públicos que han ocurrido en gobiernos regionales y municipios a lo largo del país. Sin embargo, a pesar de este escenario es importante recordar que los partidos políticos (algunos con militantes todavía en investigación) siguen desempeñando un papel central en la articulación de mayorías y en la toma de decisiones, por lo cual la presencia de candidaturas independientes ya sean, a través de pacto electoral o bien, fuera de pacto, no alterarían lo suficiente -todavía- las dinámicas del sistema político, así como el arraigo territorial que aún se observa en diversos sectores políticos.

3. Fiscalización de gastos de los partidos políticos

La práctica política y la acción representativa que cumplen los partidos políticos, requieren de una necesaria rendición de cuentas. Esto no sólo implica controlar el origen de los fondos recibidos, sino también supervisar cómo se utilizan esos recursos. En este sentido, la transparencia en torno a los gastos políticos es fundamental para preservar la legitimidad de los procesos electorales y la propia credibilidad de los partidos políticos. Además, la fiscalización de gastos y la existencia de sanciones en caso de incumplimientos o falta a la normativa contribuyen a mantener y restaurar la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas. De acuerdo con Casas y Zovatto (2015), la mayoría de los sistemas de fiscalización de partidos políticos transitan por esquemas que van desde la aplicación de multas hasta la pérdida de registros, dado que aquellos que solamente se sustentan en mecanismos de rendición de cuentas sin la imposición material de una consecuencia aparecen como modelos débiles. Sin embargo, este enfoque sancionatorio debe ir de la mano con la promoción de prácticas éticas y mecanismos que fomenten una cultura de transparencia desde el interior de los partidos políticos.

En América Latina, se observa una diversidad de modelos sancionatorios adoptados por diferentes países, lo que reflejaría un compromiso con la importancia de la fiscalización y la revisión sobre el financiamiento de los partidos políticos (Estrada Ruiz, 2022). Esta diversidad no sólo refleja la necesidad de adaptarse a las realidades y contextos específicos de cada país, sino que también denota una comprensión compartida de que el control y la transparencia en el manejo de fondos y gastos políticos (sean públicos, privados o mixtos) son esenciales para fortalecer la integridad de los sistemas democráticos. Así, prevenir la

corrupción asociada al financiamiento político y asegurar una gestión transparente de los fondos por parte de los partidos requiere una labor compleja que abarca la promulgación de leyes, el establecimiento de organismos eficientes para su ejecución y la ampliación de la participación ciudadana en el control (Ferreira Rubio, 2008).

Cabe mencionar que, la implementación efectiva de mecanismos de fiscalización de gastos no sólo requiere de leyes claras y organismos eficientes, sino también de tecnologías y sistemas de información que faciliten la transparencia. En la era digital actual, las tecnologías desempeñan un papel crucial al permitir la recopilación, análisis y presentación de datos de manera más accesible y eficiente. Por ello, la implementación de plataformas tecnológicas puede simplificar los procesos de reporte, facilitando a los partidos políticos y organismos de fiscalización el seguimiento y la documentación de los gastos de manera más precisa y oportuna.

En Chile, a principios de 2023, el Servicio Electoral (SERVEL) dio a conocer un nuevo Sistema de Fiscalización y Rendición online para los Partidos Políticos², incorporando una herramienta digital con la que se espera facilitar la rendición de cuentas y gastos por parte de dichos organismos. Esta herramienta, se sitúa como una necesaria digitalización de los sistemas, dado que SERVEL sólo durante 2022 recibió más de 200 mil documentos en papel relacionados a las distintas fiscalizaciones que se ejecutan a los colectivos políticos. De esta manera, la incorporación de este nuevo sistema implica múltiples beneficios, entre ellos trazabilidad y control (seguimiento en línea), reducción de costos y tiempos de procesamiento de los balances, transparencia y especificación de los requerimientos y otorgar mayor seguridad de la información (SERVEL, S.F). Este cambio responde a la necesidad de adaptarse a los desafíos actuales y aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología para mejorar los procesos de fiscalización, simplificando los procesos administrativos y otorgando una gestión más ágil y eficaz de los recursos disponibles. Por otro lado, esta experiencia podría ofrecer algunos lineamientos para otros países de la región, destacando la importancia de la innovación y el buen uso de las tecnologías, siendo un aporte al fortalecimiento de la democracia y a la transparencia institucional.

4. Reflexiones finales

Primero, la modernización y el fortalecimiento de los partidos políticos en la región exige adaptación constante y reflexión sobre prácticas y estructuras. En este contexto, las formas y mecanismos de selección de dirigencias se sitúan como un componente crítico para la cohesión interna de los partidos, sin embargo, la adopción de procesos internos más democráticos puede contribuir no sólo a fortalecer la democracia intrapartidaria sino también a desafiar las percepciones elitistas a nivel externo.

Segundo, la incorporación de candidaturas independientes en los procesos electorales ha sido un fenómeno en aumento durante los últimos años en América Latina. En este sentido, aunque puede diversificar la oferta política, su regulación e interacción con los partidos políticos es crucial para comprender su impacto real en el sistema político. Así, la irrupción de candidaturas independientes en algunos casos puede ser

² Nota de prensa: "Servel anuncia nuevo Sistema de Fiscalización y Rendición online para Partidos Políticos". Disponible en <https://www.servel.cl/2023/03/22/servel-anuncia-nuevo-sistema-de-fiscalizacion-y-rendicion-online-para-partidos-politicos/>

interpretada como una respuesta a la desconfianza en las instituciones, no obstante, aún se observa la centralidad de los partidos políticos en la articulación de mayorías y en la toma de decisiones.

Finalmente, se observa la relevancia de contar con mecanismos adecuados de fiscalización de gastos de los partidos políticos y la diversidad de modelos sancionatorios adoptados en la región, lo cual refleja un compromiso compartido hacia un mayor sentido de transparencia y responsabilidad financiera. De igual modo, la necesidad de leyes claras, organismos eficientes y tecnologías para facilitar la transparencia se sitúan como un desafío importante al incorporar prácticas innovadoras en este ámbito. El reciente paso dado por Chile con la implementación del Sistema de Fiscalización y Rendición online por parte del SERVEL, evidencia cómo la tecnología puede ser un aliado crucial para mejorar la eficiencia y transparencia en estos procesos, esperando que estas soluciones innovadoras puedan contribuir a fortalecer la democracia, la transparencia y la confianza institucional.

Bibliografía

- Casas, K., y Zovatto, D. (2015). El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DFL N°1, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <https://bcn.cl/2f796>
- DFL N°1-19175, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Disponible en: <https://bcn.cl/2f96z>
- DFL N°2, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Disponible en: <https://bcn.cl/2f6ur>
- Estrada Ruiz, E. (2022). Financiamiento y fiscalización de partidos políticos en América Latina y el caso de la experiencia subnacional en México. En Freidenberg, F. (editora). *Las reformas a la representación política en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferreira Rubio, D. (2008). Financiamiento de los partidos políticos: rendición de cuentas y control. En Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J., y Walker, I. (editores). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Freidenberg, F. (2015). Los sistemas de partidos de América Latina: Dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas. En Freidenberg, F. (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F. (2022). "Reformas a las reglas electorales para los procesos de selección de autoridades partidarias en América Latina", DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.19175660.v2>.
- Guadarrama Cruz, C. y Hernández Ibáñez, H. (2021). Las reglas estatutarias sobre selectorados en los partidos políticos latinoamericanos en perspectiva comparada. Documento de Trabajo No. 18. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Hinojosa, M. y Vázquez, L. (2018). Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. En Freidenberg, F., Caminotti, M., Došek, T., y Muñoz Pogossian, B. Eds. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 35-68.
- Llanos, B., y Roza, V. (2018). Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos. En Freidenberg, F., Caminotti, M., Došek, T., y Muñoz Pogossian, B. Eds. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 69-97.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) /Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA). Disponible en: <https://bit.ly/3UK3Vkp>
- Ruiz Rodríguez, L.M. (2021). Los sistemas de partidos de América Latina frente al espejo: elementos de contexto para las próximas citas electorales en la región, Documentos de Trabajo n°43 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.