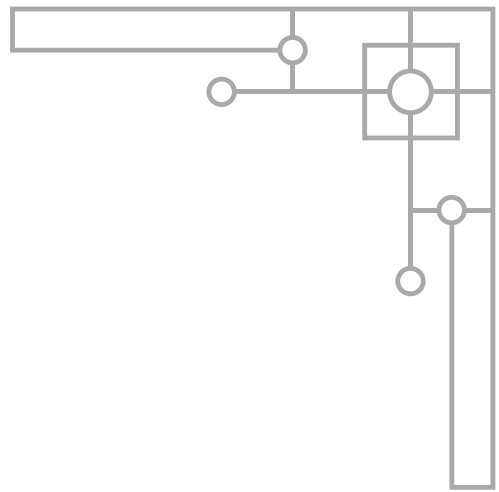


PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE:

APORTES Y PROPUESTAS PARA SU FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN

Editores:
Claudio Pérez Lillo - Camila Rivas Castillo





PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE:

APORTES Y PROPUESTAS PARA SU FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN

EDITORES:

CLAUDIO PÉREZ LILLO - CAMILA RIVAS CASTILLO

Partidos Políticos en Chile: Aportes y propuestas para su fortalecimiento y modernización

© Centro de Estudios del Desarrollo

<http://www.ced.cl>

<http://www.asuntospublicos.cl>

Editores:

Claudio Pérez Lillo

Camila Rivas Castillo

Autores y Autoras:

María Cristina Escudero Illanes

Octavio Avendaño Pavez

Pamela Figueroa Rubio

Leslie Sánchez Lobos

Danko Jaccard Riquelme

Christian Parada Chandía

Laura Mancilla Rubio

Pablo Argote Tironi

Ariel Malla Gallardo

Claudio Pérez Lillo

Camila Rivas Castillo

Augusto Wiegand Cruz

Registro de Propiedad Intelectual: 2022-A-8818

ISBN: 978-956-7815-19-7

Diseño y Diagramación: Gráfica Lom

Impreso en Chile: Gráfica Lom

Octubre, 2022



ÍNDICE

Introducción	7
1. Desafíos de los partidos políticos	11
Los Partidos Frente a la Ciudadanía: Los desafíos de los partidos chilenos en perspectiva histórica <i>María Cristina Escudero Illanes</i>	13
Partidos tradicionales y emergentes en el Chile actual. Tensiones y desafíos Octavio Avendaño Pavez	29
Sistema de partidos en Chile: regulación y desafíos del proceso constitucional Pamela Figueroa Rubio y Leslie Sánchez Lobos	49
La Participación Política Mapuche: Participación Indígena y Partidos Políticos de Cara a Una Democracia para el Siglo XXI. Danko Jaccard Riquelme.	69
2. Fortalecimiento y modernización de los partidos políticos	83
Cómo recuperar la capacidad de representación de los partidos políticos (sin morir en el intento) <i>Christian Parada Chandía</i>	85
Consideraciones para el fortalecimiento del sistema de partidos: profundización de la rendición de cuentas Laura Mancilla Rubio	101
Propuestas para Mejorar el Presidencialismo Multi-Partidista <i>Pablo Argote Tironi</i>	115
Modernización constitucional de los partidos políticos chilenos Ariel Malla Gallardo	127

Partidos políticos en la era digital <i>Camila Rivas Castillo, Claudio Pérez Lillo</i>	139
Regulación Constitucional de los Partidos Políticos: La Experiencia Alemana Augusto Wiegand Cruz	153
DESCRIPCIÓN AUTORES	167



INTRODUCCIÓN

Sin partidos políticos no hay democracia, pero es urgente su modernización y fortalecimiento. Esta afirmación refleja el espíritu de este libro. Deliberar entorno a la importancia, rol, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos ha sido el objetivo de esta nueva invitación del Centro de Estudios del Desarrollo, CED, a un grupo de investigadores, académicos y académicas de distintas culturas políticas y generaciones. Los artículos de este libro fueron escritos y entregados antes del plebiscito constitucional del 04 de septiembre, mientras que la presente introducción fue escrita después de dicho plebiscito.

En el CED promovemos el desarrollo sustentable, la calidad de la democracia, esfera pública y de las instituciones políticas. Objeto permanente de nuestro estudio han sido los partidos políticos. Dentro de sus funciones clásicas podemos destacar la intermediación entre la sociedad y el Estado, priorización de demandas, construcción de gobiernos y oposiciones, es por esto, que son fundamentales para la calidad de la democracia.

Se trata de instituciones políticas en constante tensión y con baja confianza no solo en Chile, pues se trata de un fenómeno global. En nuestro caso, distintos actos de corrupción han contribuido a su descredito. Los partidos políticos tradicionales han abandonado su intensidad doctrinaria y programática concentrando su trabajo principalmente en el ejercicio del poder. El surgimiento de partidos nuevos no necesariamente ha permitido una mayor confianza en el sistema político.

Hoy es casi un consenso el error que significó haber permitido la lista de independientes en la elección de constituyentes, aún cuando fue promovida y apoyada por actores relevantes del sistema político. Lo anterior contribuyó a la permanente desconfianza de los partidos

políticos en el trabajo de la Convención Constitucional, llegando a no realizar ninguna mención sobre ellos en la propuesta constitucional y a equipararlos a los movimientos políticos. Lo anterior fue un profundo error.

Es por lo anterior que es esencial su fortalecimiento. Un nuevo proceso constitucional será una oportunidad para que los partidos políticos sean abordados a nivel constitucional en forma positiva, relevando su rol para la calidad de la democracia. También será una oportunidad para que, junto a la sociedad civil, universidades y centros de estudios, jueguen un mayor rol en la elaboración del nuevo texto constitucional.

En el CED a través de nuestras distintas actividades y publicaciones hemos buscado contribuir a una mejor deliberación democrática. “Diálogos Constitucionales: Sistema político, descentralización y control constitucional” (2022), “Diálogos Constitucionales: Contenidos para un nuevo Pacto Social en Chile” (2020), “Comunicación Política: Desafíos para nuestra democracia” (2019), “Democracia y Políticas Públicas” (2019) y “¿Qué Políticas Públicas para Chile?” (2017) forman parte del catálogo de libros en que hemos reflejado parte de nuestro habitual trabajo en la promoción de los Derechos Humanos, fortalecimiento de la democracia y la promoción de un desarrollo sustentable.

Como señalábamos, el estudio de los partidos políticos no es un tema nuevo en nuestra institución, en los más de 20 años de Asuntos Públicos (<http://www.asuntospublicos.cl/>), hemos publicado 35 informes sobre la materia, que abordan financiamiento, legitimidad, modernización, deliberación interna, entre otros importantes temas.

Este proyecto incluyó, en una primera parte, la realización de tres seminarios entre marzo y agosto del presente año: “Rol y Fortalecimiento de los Partidos Políticos”; “Desafíos de los Partidos Políticos” y “Modernización de los partidos políticos”. La segunda parte de este trabajo es el presente libro que se divide en dos secciones, (I) Desafíos de los partidos políticos y (II) Fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. En las páginas de este trabajo se refleja la permanente preocupación por la calidad de la democracia y las instituciones de quienes participan en los distintos artículos. Se trata de artículos que realizan detallados diagnósticos y análisis históricos y distintas propuestas para contribuir al debate sobre la necesaria modernización y fortalecimiento de los partidos políticos. Aspiramos a que sea un libro leído por distintas generaciones y actores políticos.

Este trabajo comunitario solo ha sido posible gracias al apoyo y colaboración de una red de investigadores, académicos y académicas que permanentemente colaboran en nuestras actividades. En el ciclo


de seminarios “Fortalecimiento y desafíos de los partidos políticos” nos acompañaron Octavio Avendaño, Laura Mancilla, Pablo Argote, Cecilia Osorio, Eugenio García Huidobro, Javiera Arce-Riffo, Carmen Le Foulon, Julieta Suárez-Cao y Sergio Verdugo. En el presente libro participan María Cristina Escudero, Octavio Avendaño, Pamela Figueroa, Leslie Sánchez, Danko Jaccard, Christian Parada, Laura Mancilla, Pablo Argote, Camila Rivas, Claudio Pérez, Augusto Wiegand y Ariel Malla.

Agradecemos la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer por su permanente apoyo para la realización de distintas actividades y especialmente para la ejecución de este proyecto.

Finalmente queremos agradecer el apoyo de nuestros equipos de comunicaciones y administración compuestos por Safka Parraguez, Rosa Brantt y Belén Cortés. Sin su permanente y prolijo trabajo la ejecución de los seminarios y del presente libro no habría sido posible.

Claudio Pérez Lillo
Camila Rivas Castillo
Septiembre, 2022

1. DESAFÍOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



LOS PARTIDOS FRENTE A LA CIUDADANÍA: LOS DESAFÍOS DE LOS PARTIDOS CHILENOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA¹

María Cristina Escudero Illanes

RESUMEN

El presente artículo hace una mirada histórica del desarrollo del sistema de partidos para entender sus características actuales. A partir del origen del sistema de partidos en 1857, la política se articuló por los partidos de manera estable, lo que tiene sus antecedentes en la República portaleana. Sin embargo, esta estabilidad no es sinónimo de representación inclusiva. Por el contrario, el sistema político tiene un lento desarrollo hacia la participación masiva de la ciudadanía, la que recién había comenzado a consolidarse a finales de los años 1960s. Cuando Chile transita a la democracia, el sistema de partidos recupera parte de su tradición, pero cruzada por la experiencia autoritaria. A partir de los noventas, el sistema político vuelve a articularse a través de los partidos, pero no logra mantener su legitimidad. Parte del problema se encuentra en un déficit de democracia interna de los partidos que limita su agenda programática y capacidad de integración vertical.

INTRODUCCIÓN

Los problemas de representación del sistema de partidos chilenos han sido de distinta naturaleza desde sus orígenes. Sin embargo, la política partidista ha sido el corazón de la vida republicana y democrática del país. En la actualidad, los estudios de opinión pública y la academia son inequívocos en señalar la debilidad institucional de los partidos, basados principalmente en la falta de

¹ Este artículo ha sido elaborado en el marco del Fondecyt de iniciación N° 11220945

confianza que la ciudadanía deposita en ellos. Esto es preocupante para el sistema político, toda vez que dificulta el rol que los partidos deben cumplir en democracia como protagonistas del proceso de toma de decisiones basado en la conexión entre la ciudadanía y el Estado.

A partir de 1990, la erosión del sistema de representación chileno ha sido rápida, especialmente si se observa el derrumbe de la participación electoral. En las primeras elecciones presidenciales post dictadura (1989) el porcentaje de la población en edad de votar (PEV) que lo hizo alcanzó un 84,2%. Los partidos políticos de la coalición de centro-izquierda, *Concertación*, y de coalición de Derecha, *Democracia y Progreso*, obtuvieron sumadas el 68,4% de las preferencias de PEV en la Cámara de Diputados. Sin perjuicio del dominio político de la *Concertación* y de *Democracia y Progreso* (alianza que cambia de nombre en cada ciclo electoral), la participación electoral en las presidenciales cae progresiva y consistentemente, hasta bajar del 50% en las elecciones de 2013. En esa misma elección, ambas coaliciones sumadas obtienen un 38,9% de los votos de PEV. Aunque en la segunda vuelta presidencial de 2021 se alcanzó una participación de 55,6% de PEV, no es posible concluir que esto representa una tendencia al alza, más aún, en la Cámara de Diputados, las dos coaliciones tradicionales recibieron en conjunto un 17,7% de las preferencias de la PEV.

Los partidos iniciaron importantes reformas legislativas a partir de los 2010s para revertir sus debilidades. Sin embargo, los cambios realizados no han mejorado sustantivamente la actitud de la ciudadanía hacia ellos. En los hechos, en las elecciones presidenciales de 2017, después de concluido el ciclo de reformas, la participación permaneció en los mismos niveles y tendencias de las elecciones anteriores y, de acuerdo al *Latinobarómetro*, la confianza en los partidos políticos siguió bajando, de 17,2% a 7,6% entre 2011 y 2020. Adicionalmente, la reforma al sistema electoral de 2016 facilitó la expresión de las preferencias ciudadanas a nuevos referentes políticos, lo que consolidó el fraccionamiento del sistema de partidos. En la actualidad, el Congreso está compuesto por 21 fuerzas políticas, lo que ha dificultado la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La última muestra del alejamiento que tiene la ciudadanía con los partidos es la elección de miembros de la Convención Constitucional en el 2021, en la cual, las candidaturas independientes y de referentes políticos alejados de los partidos tradicionales fueron más exitosas.

Una mirada histórica nos muestra un sistema político poco inclusivo. Desde el surgimiento del sistema de partidos en Chile en 1857

hasta 1973 los partidos contaron con una continuidad electoral estable (con excepción de los turbulentos años entre 1925 y 1932), sin perjuicio de que la participación electoral fue baja. A finales del S. XIX la participación no superó el 7% de la población total (la mayoría de las elecciones fue inferior al 5%) (Valenzuela, 1995). En los años treinta, votaba en las presidenciales aproximadamente el 20% de la PEV que sabía leer y escribir, a mitad de siglo lo hacía aproximadamente el 35%. Sólo en 1970, el porcentaje de participación creció sobre el 60% de la PEV que sabía leer y escribir (porcentajes aproximados hechos a partir de datos poblacionales y electorales extraídos de Cruz-Coke, 1984).

La inclusión política fue mejorando gracias a una serie de reformas: la eliminación del voto censitario en 1888, la inclusión del voto de la mujer en 1934 y 1949 y la cédula única en 1958, entre otras reformas, que repercuten en la capacidad de representación de los partidos. La reforma de 1958 permite poner fin al fraude electoral que había sido el principal cuestionamiento de las elecciones chilenas desde la inauguración de la República. Pero también son importantes las reformas electorales hechas en esta misma época que desincentivan el fraccionamiento y simplifican las fórmulas para obtener escaños (Gamboa, 2019). El requisito de alfabetización se eliminó en 1972, lo cual también hace aumentar la participación electoral en 1972. Recuperada la democracia, en 1990, hay mucha continuidad respecto del sistema de partidos previo golpe de estado, sin embargo, la participación electoral parte en forma excepcionalmente alta para los estándares nacionales previo al golpe. El sistema de partidos renace con las exigencias de grados de madurez que no había logrado previamente.

En las secciones que siguen se desarrolla un análisis del sistema de partidos desde una perspectiva histórica para entender la realidad actual de los partidos y su proyección. En primer lugar, explicar el desarrollo y características del sistema de partidos desde su nacimiento hasta 1973. Luego hace un análisis del sistema de partidos a partir de 1990 a la fecha y las continuidades y cambios respecto del pasado. Finalmente se concluye que la evolución de los partidos ha consolidado la debilidad de los vínculos programáticos de éstos con la ciudadanía y mermado su capacidad de coordinación vertical. Una nueva forma de entender la democracia interna de los partidos podría ser el inicio de su relegitimación.

¿CÓMO ENTENDER NUESTRO SISTEMA DE PARTIDOS? UNA MIRADA AL PASADO

La coyuntura crítica generadora del sistema de partidos chileno es la disputa entre el gobierno de Montt (1851 – 1861) y el Arzobispo de Santiago, Rafael Valentín Valdivieso, por la llamada “cuestión del sacristán” en 1857 (Faúndez, 2011)². La iglesia pelea por recuperar la independencia frente al Estado para nombrar cargos eclesiásticos, mientras que el gobierno, defiende la supremacía del Estado sobre la Iglesia. Parte de los conservadores, ex pelucones, se quedan con el nombre, representando al agro y su alianza con las altas jerarquías de la Iglesia. Los Nacionales, la otra facción de conservadores, liderados por Montt y su ministro del interior Varas (Monttvaristas), representarán la superioridad del Estado frente a la autonomía de la Iglesia (Collier y Sater, 1998). Ambos tienen una raigambre en la República Portaleana, sus miembros pertenecen a la elite tradicional chilena y albergan una visión centralizada y jerárquica del ejercicio del poder.

El Partido Liberal se consolida tras esta misma disputa del sacristán, pero su postura anti eclesiástica no es tan extrema, ya que responde a las tensiones anteriores por disputarle el poder a los grupos conservadores que, tras la Batalla de Lircay (1829-1830), lo habían monopolizado (Scully, 1992). Los liberales representan la oligarquía de regiones, de tradición federalista opuesta a la constitución de 1833, alimentada intelectualmente por el liberalismo francés (Stuven, 2000). Los liberales buscan a sus votantes en los artesanos, pequeños comerciantes y pequeños propietarios, y sus estrategias de socialización política fueron la creación de la Sociedad de Caupolicán, la Sociedad de la Igualdad y posteriormente el Club de la Reforma. Tienen un discurso de preocupación por los sectores pobres, pero lo que realmente los moviliza son las reformas políticas que permitan una mayor descentralización del poder.

El rechazo de los liberales a Montt hizo que los primeros se aliaran con los Conservadores a mediados del gobierno de Pérez (1961-1971) para iniciar una cruzada que moderara el presidencialismo a favor del Congreso (Scully, 1992). El Partido Radical se forma en 1861 a partir de un grupo de liberales que no tolera la alianza de su partido con los Conservadores. El Partido Radical, representará a los mineros ricos del norte y a un grupo de empresarios agrícolas emergentes del sur, es decir, en sus orígenes representaba los intereses regionales (Faúndez,

² El presbítero de la Catedral Metropolitana expulsó al sacristán de una de las capillas de su diócesis. Este recurrió a los tribunales de justicia ordinarios, los que fallaron a su favor. La Iglesia quiso desconocer el fallo.

2011). A finales del siglo XIX, son el Partido liberal y el Radical, los que representarán a la burguesía nacida de la nueva actividad económica, establecida en los sectores urbanos. Los radicales, adoptarán una postura más extrema en la época abogando por el sufragio universal, el laicismo en todas las esferas (especialmente educación) y la descentralización.

El sistema multipartidista que se conformó en la década de los sesenta del siglo XIX solo involucraba a la elite. La población vulnerable y excluida no tiene representación en el sistema porque los temas socioeconómicos no forman parte de la agenda política a pesar de la miseria existente (Collier y Sater, 1998; Scully, 1992). Las disputas de la época son las reformas religiosas y las políticas que traspasen funciones del Ejecutivo al Congreso para que la oligarquía tenga más poder frente a la autoridad unipersonal del presidente.

El Partido Demócrata (PD), fundado en 1887, es el primer partido que intenta dar voz a las causas socioeconómicas. Proveniente del Partido Radical, el PD es fuertemente anticlerical y promotor del movimiento sindical. Sus militantes provienen de los sindicatos, las cooperativas, los centros culturales y las sociedades de ayuda mutua del sector obrero (Valenzuela, 1995). Abogaron consistentemente en favor de la legislación social, de salud, sanitaria y condiciones de trabajo. Fue un partido decisivo para las presidenciales y votos de censura de gabinetes a principio del S. XX. Sin embargo, sus alianzas con la elite y su apoyo al gobierno de Ibáñez (1927 y 1931) que fue especialmente duro con el movimiento sindical, lo debilitó como alternativa para el mundo de los trabajadores (Scully, 1992; Grez, 2013).

La disconformidad con las alianzas del Partido Demócrata provocó que un sector se desprendiera y formara el Partido Obrero Socialista (POS) en 1912. El POS tomó con fuerza las causas sindicales, en una época golpeada por la cuestión social y un sistema de partidos que respondía a la presión social con represión estatal (Valenzuela, 1995; Morris, 1967). En 1922 el POS decide unirse a la internacional comunista, transformándose en el Partido Comunista de Chile. Sin perjuicio de la existencia del PD y del POS, durante las primeras dos décadas del siglo pasado, el sistema de partidos no respondía a las nociones de izquierda – derecha. Un debilitado clivaje religioso y las disputas por los cargos estatales eran la agenda movilizadora de la política chilena de principios de siglo donde predominaban el Partido Conservador, el Partido Radical, el Partido Liberal y las facciones de este último, nacidas como consecuencia de la guerra civil de 1891 (Correa et al 2001).

La transformación a partidos identificados en la escala de izquierda a derecha, solo se da después que la Constitución de 1925 separara

la Iglesia del Estado. Al desaparecer el conflicto que tenía ocupado a los partidos tradicionales desde 1857, los asuntos socioeconómicos adquirieron relevancia y comienza una realineación de los partidos, especialmente después de recuperada la estabilidad política en 1932 tras el triunfo de Alessandri Palma en las presidenciales (Scully, 1992). En 1932 se crea el Partido Socialista (PS) como resultado de la unificación de todas las agrupaciones socialistas surgidas desde principios de siglo y que se habían fortalecido durante la breve República Socialista de ese año (Valdivia, 2017).

A principio de los años treinta los Partidos Conservador y Liberal quedarán a la derecha del espectro político. Serán los representantes de la elite tradicional y no tendrán un discurso claro para responder a las demandas socioeconómicas. Los liberales promueven un Estado no intervencionista que garantice el orden y facilite la iniciativa privada como motor del desarrollo. Esta postura permitirá la unificación de todas las facciones liberales en un solo partido en 1933 (Scully, 1992; Gil, 1969). Los conservadores también van a promover un sistema capitalista, aunque aceptan una moderada intervención estatal que resuelva sus defectos. Frente al problema social su respuesta será la caridad cristiana (Correa et al, 2011).

El partido Conservador generaba adhesión en todas las clases sociales por su raíz católica. Sin embargo, su inclinación a la derecha incomodó a los sectores con una visión económico social que adopta la mutación a un progresismo social y político empujado por *Rerum Novarum* de Leon XIII en 1891 y, posteriormente, la *Quadragesimo Anno* de Pio XI en 1931 (Scully, 1992). La juventud social cristiana forma la Falange dentro del Partido Conservador en 1935 y se separa de éste cuando Gustavo Ross (Ministro de Hacienda de Alessandri) se transforma en el candidato oficial de los conservadores y la Falange apoya al candidato del Frente Popular, Aguirre Cerda (1938) (Faúndez, 2011). En 1957, la Falange se va a unir al partido Conservador Social Cristiano, dando origen a la Democracia Cristiana.

El PS y PC quedan en la izquierda disputándose entre ellos el mismo electorado sindical y obrero. El PR vio amenazada su etiqueta progresista y se autoproclamó rápidamente reformista, socialista y contrario al capitalismo individualista, reiterando su confianza en Estado como instrumento de cambio y progreso (Correa et al, 2011). Su base electoral es la fuerza laboral asalariada, la clase media. El PR se convertirá en una fuerza centrista y articuladora. Durante los treinta y cuarenta incorporará a sus gobiernos a la izquierda, al centro y ocasionalmente a la derecha representada por el PL.

En resumen, los partidos del clivaje socioeconómico de esta época son de clases. También, como describe Moulian (2000) son oligárquicos en el sentido de que es un grupo pequeño dentro de cada partido el que toma las decisiones y tiene acceso a los cargos de poder (carecen de democracia interna). Son partidos no profesionales, ya que no hay una carrera con ascensos claros que hagan predecible ir accediendo a instancias superiores del partido y las designaciones no son tanto por formación como por parentesco o contactos personales. Por último, son partidos ideológicos, es decir, con líneas programáticas poco flexibles atendiendo la matriz de pensamiento de la cual provienen (Moulian, 2000).

Al final de los gobiernos radicales el sistema de partidos se fraccionó y una ola de antipartidismo, especialmente contra el PR, que había dominado las elecciones de la época, abrió paso al triunfo de Ibáñez y, luego, de Alessandri Rodríguez. Ibáñez representó un liderazgo populista, con un discurso emotivo, anti-elitista y promesas reivindicativas (Correa et al, 2001). En un comienzo se apoyó en partidos nuevos, contra el establishment, luego pasó a una etapa liberal-conservadora para estabilizar la economía – que fracasó- y terminó con una alianza de centro-izquierda en el congreso (Moulian, 2006). Gracias a esta última alianza fue posible la derogación de la “Ley Maldita” (que en 1949 había prohibido al PC) y una reforma electoral que introdujo la cédula única en 1958. La cédula única pone fin al fraude electoral y marca el inicio de una mayor participación electoral.

El triunfo de Alessandri Rodríguez (1958) también se hace de la mano del antipartidismo. El llamado *gobierno de los gerentes*, es apoyado en las urnas por el PL y el Partido Conservador, pero éstos no son llamados al gabinete. La crisis económica del segundo semestre de 1960, por la falta de resultados del plan de liberalización económica, obliga al Presidente no solo a llamar a los partidos de derecha, sino también al PR para lograr sobrevivir a un Congreso adverso (Moulian, 2006). Al final de este periodo ni el populismo, ni el antipartidismo (tampoco la derecha) tenía propuestas que hacerle al país. Resurgen entonces fortalecidos los partidos de izquierda y la recientemente formada DC ofreciendo cambios estructurales que fueron el corazón de los gobiernos de Frei Montalva y Allende. La derecha, disminuida electoralmente, decide unificarse en el Partido Nacional (1966)

La irrupción de la DC en los sesenta es la última novedad del sistema de partidos antes del golpe. La DC representa una visión no confesional, pluriclasista y urbano-rural. Su éxito en la década de los sesenta se debe, a que es una síntesis de ambos clivajes: Por un lado, tiene cercanía con la Iglesia, pero en un Estado laico y sensibilidad social en lo so-

cioeconómico. Se convierte en el partido de la clase media profesional cristiana que se siente incómoda en el PR y en el Partido Conservador y PL (Collier y Sater, 1998; Yocelvezky, 1987). El impulso por organizar a los sectores medios en juntas de vecinos, promoción popular y sindicalismo campesino le garantizan la credibilidad para quedarse con el centro desplazando al PR, abogando por una vía democrática a las transformaciones, lo que la distancia de ambos extremos.

El sistema de partidos tras la experiencia de los gobiernos radicales y la época antipartidos, pierde su vocación coalicional que cruzaba los espectros ideológicos. La izquierda forma el Frente de Acción Popular primero (1956-1969) y la Unidad Popular después (1969 – 1973), la DC decide seguir el camino propio tras su impresionante éxito electoral y la derecha se sentirá cada vez más alejada del centro transformador. La llamada política de los tres tercios es una época de poca capacidad de diálogo y creciente polarización, pero de una creciente inclusión electoral.

RESURGIMIENTO DE LA POLÍTICA PARTIDARIA Y SUS DESAFÍOS

Los partidos se legalizan nuevamente en 1987 en preparación del plebiscito de 1988. La derecha, en 1988 emerge con Renovación Nacional, que atrajo a los viejos militantes del Partido Nacional y tres agrupaciones organizadas durante los ochentas: Movimiento de Unión Nacional, la Unión Demócrata Independiente y el Frente Nacional del Trabajo (Biblioteca del Congreso Nacional, bcn.cl). En 1989, RN expulsa a Jaime Guzmán y con él a la UDI, momento en el que se formaliza este partido que había nacido en 1983 bajo las premisas del gremialismo de los sesenta y su participación directa en el régimen militar (Muñoz, 2016). Por lo tanto, Renovación Nacional queda como la heredera de la derecha tradicional chilena y la UDI, más a la derecha con una inclinación más clara de defensa del legado de Pinochet.

En la izquierda, varios partidos, incluyendo el PC, desconfían de la posibilidad de hacer una transición por la vía pacífica y no se suman a estos esfuerzos manteniéndose críticos o incluso armados, como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, ante las iniciativas de la transición (Correa et al, 2001). En 1988, distintas facciones socialistas y comunistas formaron una alianza electoral, el Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS) que se disolvió luego que el PS lograra su unificación en 1990. El Partido por la Democracia (PPD) que nació con el objetivo de albergar a todas las personas que quisieran coordinarse para la campa-

ña del NO, pero que no estaban atraídos por el PS, la DC o el PR, logró sostener una base electoral estable y prolongarse en el tiempo.

La primera década después de la elección del Presidente Aylwin (1990 – 1994), la política partidaria y de alianzas está muy influida por el sistema electoral binominal y el clivaje “autoritarismo-democracia” que se transforma en un referente orientador de las preferencias electorales y de las coaliciones políticas. Así la centro-izquierda se agrupa en la Concertación, que como alianza de centro-izquierda logra tener un predominio electoral hasta el 2009. La derecha se asocia en Democracia y Progreso (alianza que varía de nombre a lo largo del tiempo, pero no sus dos partidos principales, RN y UDI). Entre ambas coaliciones se reparten la representación ciudadana, como se señaló al inicio de este capítulo

La política de la época está marcada por los enclaves autoritarios que dificultan el trabajo de representación (Garretón, 2003)³. A los partidos políticos los afecta especialmente aquellos enclaves cuyo objetivo es mantener el *status quo*. A los senadores institucionales y los altos quórum en el Congreso para hacer reformas de distinto orden, se suma una interpretación cada vez más restringida sobre el estado subsidiario. En el mediano plazo, las mayorías electorales no se reflejan en los acuerdos políticos que deben conceder hacia la derecha más de lo que les corresponde según los resultados en las urnas (Escudero, 2018). Esto afecta especialmente a los partidos de la Concertación que se dividen entre autoflajelantes -críticos con la administración del modelo heredado de la dictadura- y los autocomplacientes -conformes con los logros sociales y estabilidad política logrados (Hidalgo, 2010).

La centro-izquierda se fragmenta a partir del 2006, primero con el fenómeno de los díscolos y luego con la formación de nuevos partidos más pequeños, algunos de los cuales se quedan en la izquierda como el Movimiento Amplio Socialista (MAS) en el 2008 o el Partido Progresista (PRO) en 2010, otros que se van a la derecha como el Partido Regionalista Independiente (PRI) en 2006 y, también en el centro como Fuerza Ciudadana/Ciudadanos en el 2013 (Escudero, 2018). La Concertación pierde las elecciones presidenciales de 2009 y vuelve en las elecciones de 2013 convertida en la Nueva Mayoría, unida al Partido Comunista, la Izquierda Ciudadana y el MAS.

El mismo fenómeno no tarda en llegar a la derecha. De las fracciones internas emergen dos grupos: Amplitud en el 2015 y Evópolis en el 2012, de los cuales solo subsistió este último. Ambos nacen

³ Enclaves autoritarios son aquellos mecanismos institucionales contenidos en la Constitución de 1980 que condicionan el proceso de toma de decisiones con el objeto de evitar cambios en el legado del régimen militar (Siavelis, 2009)

en un quiebre generacional con los partidos de derecha existentes. En particular Evópoliis nace con un impulso liberal, apoyando el matrimonio igualitario y empatizando con mensajes de justicia social (Alenda, 2021). A diferencia de lo que ocurre en la centro-izquierda, la derecha absorbe sus facciones en la misma alianza. Esto solo cambia con el surgimiento del Partido Republicano en el 2019, que, como organización de extrema derecha, critica el desempeño de la derecha principalmente por su respuesta a la seguridad ciudadana, migración y economía y se presenta a la ciudadanía como una alternativa a los partidos tradicionales de derecha.

La alternancia en el poder llegó para la derecha en el 2009, en plena fractura de la Concertación, la que en primera vuelta dividió sus votos en dos candidaturas. Esta fue la primera señal de que en la centro-izquierda había otro clivaje en ciernes, aquel de establishment versus los partidos tradicionales. Finalmente, este conflicto forma varios partidos pequeños liderados por jóvenes que pertenecieron a los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011. Los partidos más importantes de esta generación son Revolución Democrática (RD) en el 2016 y la izquierda Autónoma (IA) en el mismo año. Éste último converge con otras fuerzas de izquierda similares formando Convergencia Social (CS). En el 2017 RD, CS y otras decenas de partidos y organizaciones políticas, incluyendo aquellas de izquierda extraparlamentaria formadas en los noventas, se agrupan en el Frente Amplio (FA). Esta nueva agrupación de izquierda no tradicional adquirió fuerza y se hizo competitiva, pero no trajo inmediatamente electores nuevos, sino que dividió los votos entre el FA y la NM.

Este fraccionamiento del sistema de partidos se da en un declive electoral importante y una baja valoración ciudadana. Pese a esta evidente debilidad, los partidos políticos chilenos son descritos por la literatura entre los noventas y dos mil como fuertemente institucionalizados, es decir, el sistema de partidos tiene buenos indicadores respecto a las reglas de competencia, la estabilidad de los actores que compiten, sus raíces en la sociedad y la organización interna de sus partidos (Mainwaring and Scully, 1995).

Las críticas a la institucionalización no tardan en llegar, pronto se habla de una crisis de representación que desdice su institucionalización (Morales, 2010; Altman y Luna; 2011). El principal problema es que, si bien el sistema partidos chilenos cumple con algunas características de la institucionalización, éste es débil en cuanto sus raíces con la sociedad. Pese a la larga trayectoria de algunos partidos del actual sistema Chileno, éstos tienen un bajo nivel de legitimidad e importantes debilidades organizacionales. Por otra parte, aquellos nuevos partidos que

han nacido para suplir las omisiones señaladas no logran revertir la tendencia, tienen aún más débiles estructuras territoriales y no han logrado sostener niveles de aprobación que revitalicen el sistema.

La falta de identificación ideológica y partidaria es consecuente con el análisis señalado. Bargster y Somma (2018) describen la evolución decreciente de las personas que se sienten identificadas con la izquierda, el centro, la derecha, mientras que los que no tienen tal identificación aumenta en 11 puntos porcentuales en menos de 10 años de 23% a 34% (1996 – 2014). Lo que sufre un mayor deterioro es la identificación con algún partido, la cual en el mismo periodo decrece de un 63% a un 32%. En el 2019, CEP reporta que solo el 14% de las personas se siente identificado con un partido. Es decir, la generación de nuevos partidos no mejora la opinión sobre la capacidad de los partidos para representar.

Estos datos muestran que hay un problema con el vínculo programático de los partidos que no logran articular la identificación ideológica con la oferta de políticas públicas o visión de país. Esto podría explicar la ausencia en las urnas de la mayoría de la ciudadanía y la movilización social haciendo presión en las calles hacia las instancias de decisión. Algunos estudios de política comparada muestran evidencia de cómo la falta de capacidad de adaptación de los vínculos que mantienen los partidos con la sociedad puede llegar a producir el colapso del sistema de partidos en su conjunto, siendo uno de ellos el vínculo programático (Morgan, 2011).

En definitiva, viejos y nuevos partidos tienen prácticas similares para generar la oferta hacia la ciudadanía y pese a que ésta responde positivamente a algunas propuestas, no se construyen las lealtades entre partidos y votantes que permitan construir la legitimidad que el sistema de partidos necesita. La adaptación de los vínculos no es solo de contenido, sino también de forma. Los sectores sociales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que los partidos dicen representar, no participa de la formación de contenidos, de las deliberaciones internas y de las instancias de toma de decisiones de los partidos. Esto repercute en la valoración e identificación que las personas sienten respecto de los partidos.

Los intentos de adaptación que han hecho los partidos para recuperarse frente a la ciudadanía se observan en el ciclo de reformas políticas durante la década de 2010s que incluye pasar al voto voluntario en el 2016, esperando que la competencia por el voto mejore la oferta de los partidos; las reformas sobre el funcionamiento y financiamiento de los partidos en el 2016 con el objeto de controlar la influencia del dinero en la política y fortalecer los vínculos programáticos de los partidos con la

ciudadanía a través de una mejor democracia interna; la ley de cuotas para mejorar la participación de las mujeres en el parlamento mejorando así la representación general de la sociedad y la reforma del sistema electoral, que rompe con el binominal y pasa a un sistema proporcional con el objeto de generar un mejor flujo de nuevas ideas y partidos emergentes en el sistema político, ambas de 2016.

Pese a las reformas señaladas, la crisis de los partidos políticos no cede. El voto voluntario no sirvió como incentivo a una mejor oferta programática, sino que fortaleció las propuestas hacia los votantes duros y seguros. Las reformas de financiamiento público mejoraron la transparencia con la que operan los partidos, pero no cambió la percepción ciudadana respecto a la defensa de intereses que se alejan de las mayorías ciudadanas. Los cambios en las exigencias de funcionamiento no han impactado en una mayor apertura de los partidos hacia bases ciudadanas más amplias con participación efectiva al interior de los mismos. La ley de cuotas mejoró la representación de mujeres en el parlamento, pero esta sigue siendo baja: en la Cámara de Diputados pasó de un 22,6%, en las elecciones del 2017, a 35,5% en 2021, mientras que en el Senado la presencia de mujeres aumentó de 23,5% a 24%. El cambio del sistema electoral concretó un cambio en la composición del Congreso a costa de un mayor fraccionamiento que perjudica la capacidad de legislar y, eventualmente, la valoración de la representación.

Adicionalmente a la debilidad de los vínculos programáticos, existen dos elementos en el funcionamiento de los partidos desarrollados por Luna et al (2021), que inciden en la capacidad de éstos de cumplir su rol en democracia: la coordinación vertical y la coordinación horizontal. La primera, facilita la posibilidad de movilizar electores y mediar los intereses colectivos de quienes se vinculan al partido y la ciudadanía. La coordinación vertical requiere de herramientas que hagan posible que el partido se permee de las ideas, propuestas y sensibilidades que vienen de sus bases, aquellas que conversan con las personas en el territorio. Tomando esto en consideración, existe evidencia sólida que permite señalar que los partidos podrán legitimar su actuar en la medida que exista real democracia interna, es decir, que las personas y grupos que forman la base del partido tienen que acceder a la participación en las decisiones internas de tal manera que las soluciones y agenda programática del partido se construya de abajo hacia arriba (Luna et al, 2022).

La coordinación horizontal, resuelve problemas de acción colectiva al permitir al partido, durante un ciclo electoral, seleccionar candidaturas, tener estrategias electorales conjuntas y actuar sobre una

simbología común. Después de las elecciones, este tipo de articulación permite al partido (coalición) coordinarse en el Congreso y los gobiernos locales para actuar cohesionadamente (Luna et al, 2021). Este elemento permite el tránsito efectivo de las decisiones (programáticas) tomadas en el partido hacia los centros donde se toman las decisiones, dando coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. Para ello, los partidos necesitan herramientas que les permitan incentivar la disciplina de sus miembros y, en especial, de las autoridades que han sido elegidas para representar a la ciudadanía a través de una agenda programática construida desde abajo hacia arriba, es decir, por partidos que tienen raíces en la sociedad.

CONCLUSIONES

La historia de los partidos chilenos es de una notable continuidad, especialmente en comparación con la mayoría de los países de América Latina. Si bien en distintos periodos han surgido partidos para suplir la representación de grupos que carecían de ella, esto nunca ha ocurrido a expensas del colapso del sistema de partidos, sino que en convivencia de lo nuevo con lo antiguo. La política chilena siempre ha estado articulada por los partidos, salvo los periodos no democráticos.

En sus orígenes el sistema de partidos tenía una estructura monopolizada por los liderazgos internos, sin una participación efectiva de bases sociales amplias. Por el contrario, los primeros partidos representaban a una elite u oligarquía que logró estabilizar reglas de competencias, pero demoró en generar inclusión. Se trataba de partidos ideológicos y programáticos, pero que representaban pocos intereses. Solo con el tránsito del clivaje eclesiástico al socioeconómico se comenzaron a incluir las demandas de los sectores populares y obreros. Este periodo del sistema de partidos, que comienza después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, se caracteriza por tener partidos de clases, es decir, cada partido tenía su nicho electoral y una oferta en defensa de esos sectores. De igual forma y a pesar de la inclusión del voto de las mujeres en 1934 para las locales y en 1949 para las presidenciales, la participación electoral siguió siendo baja. Solo con la cédula única que comenzó en 1958 se pone fin al fraude electoral y comienza una mayor asistencia a las urnas hasta que en 1973 colapsa el sistema democrático.

En este segundo periodo los partidos son oligárquicos, no profesionales e ideológicos. Tienen fuertes vínculos programáticos con la ciudadanía, pero no les es fácil un aumento de la participación electoral. En los hechos, pasan por un periodo de crisis del cual solo se

reponen cuando son capaces de articular una agenda de reformas estructurales fuerte. Los vínculos programáticos no son los únicos importantes en esta época, también lo son los clientelares. Con todo, no se trata de una agenda programática construida de abajo hacia arriba y los elementos de coordinación horizontal y vertical son, en términos generales, débiles. Sin perjuicio de lo anterior, el mayor desafío del sistema de partidos de esta época fue la polarización y la pérdida de capacidad para generar acuerdos y compromisos que traspasaran las fronteras ideológicas. Finalmente, el sistema de partidos no supera estos problemas.

Al recuperar la democracia, la ciudadanía respalda el sistema de partidos con una masiva asistencia en las urnas. El sistema de partidos se articula en el clivaje socioeconómico, pero es fuertemente influido por el clivaje autoritarismo-democracia. Cuando este clivaje se desvanece, es remplazado por uno de establishment versus partidos tradicionales, que afecta especialmente a la centro-izquierda. La deslegitimación del sistema de partidos se manifiesta en una baja participación electoral y la decreciente identificación con los partidos. Pese que, en las primeras décadas de transición, los partidos son bien evaluados por la literatura académica, las fisuras en su funcionamiento pronto empiezan a mostrar su falta de raíces en la sociedad y de coordinación vertical. La fuerte coordinación horizontal, que existía en los noventas, se desvanece conforme pasan las décadas.

Los desafíos actuales de los partidos no solo están en la dificultad de representar a una sociedad que no responde a las divisiones de política de clases del siglo XX, sino a que se han debilitado los vínculos con los votantes, especialmente los vínculos programáticos. Sin embargo, el problema no es solo de oferta, sino de cómo se construye esa oferta por parte de los partidos y esta es transmitida hacia las instancias de toma de decisiones. En suma, en relación con el pasado, el sistema de partidos políticos actual no ha logrado romper con la forma cerrada de funcionamiento interno que permite generar la correa de transmisión entre la ciudadanía, las bases del partido y los mecanismos de decisión del mismo, para luego transmitirla a las distintas instancias de gobierno por representantes que sean consecuentes con las decisiones del partido. Generar cambios en esta dirección podría reparar la confianza y la sintonía con las necesidades de distintos sectores sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alenda, S. (2021).** Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio. Santiago: Fondo de Cultura Económica
- **Bargsted, M. y Somma, N. (2018).** La cultura Política: Diagnóstico y Evolución. En Huneus, C. y Avendaño, O., El Sistema Político Chileno. Santiago: LOM, 193-224
- **Collier, S. y Sater, W. (1998).** Historia de Chile 1808 – 1994. Cambridge: Cambridge University Press
- **Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C., Vicuña, M. (2001).** Historia del Siglo XX chileno. Santiago: Editorial Sudamericana
- **Cruz-Coke, R. (1984).** Historia Electoral de Chile. Santiago: Editorial Jurídica de Chile
- **Escudero, M.C. (2018).** El Congreso Nacional: Organización y Funciones. En Huneus, C. y Avendaño, O., El Sistema Político Chileno. Santiago: LOM, 119-152
- **Faúndez, J. (2011).** Democratización, desarrollo y legalidad. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales
- **Gamboa, R. (2011).** *Reformando Reglas Electorales: La Cédula Única y los Pactos Electorales en Chile (1958-1962)*. Revista de Ciencia Política, 31 (2), pp. 159-186.
- **Garretón, M.A. (2003).** Incomplete Democracy. Chapel Hill: University of North Carolina Press
- **Gil, F. (1969).** El Sistema Político de Chile. Santiago: Editorial Andrés Bello
- **Grez, S. (2013).** *El Partido Democrático de Chile: De la Guerra Civil a la Alianza Liberal (1891-1899)*. HISTORIA No 46, vol. I, enero-junio 2013: 39-87
- **Hidalgo, P. (2011).** El ciclo político de la Concertación: 1990–2010. Santiago: Uqbar Ediciones.
- **Luna, J.P.; Piñeiro, R.; Rosenblatt, F. y Vommaro, G. (2022).** Diminished Parties: Democratic Representation in Contemporary Latin America. New York: Cambridge University Press
- **Mainwaring, S. y Scully, T. (1995).** Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press

- **Morgan, J. (2011).** Bankrupt representation and party system collapse. Penn State: Penn State University Press
- **Morris, J. (1967).** Las Élités, los Intelectuales y el Consenso. Santiago: Editorial del Pacífico.
- **Moulián, T. (2000).** La forja de ilusiones. El sistema de partidos 1932 - 1973. Santiago: FLACSO
- **Moulián, T. (2006).** Fracturas: De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938 - 1973). Santiago: LOM
- **Muñoz, V. (2016).** Historia de la UDI. Generaciones y Cultura Política (1972 – 2013). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- **Scully, T. (1992).** Los partidos de centro y la evolución política chilena. Santiago: CIEPLAN
- **Stuven, A. M. (2000).** La seducción de un orden. Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile
- **Valdivia, V. (2017).** Subversión, coerción y consenso: Creando al Chile del S. XX (1918 – 1938). Santiago: LOM
- **Valenzuela, S. (1995).** Orígenes y Transformaciones del Sistemade Partidos en Chile. Ensayo. Estudios Públicos, 58 (otoño)
- **Yocelvezky, R. (1987).** La Democracia Cristiana y el Gobierno de Frei (1964-1970). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco



PARTIDOS TRADICIONALES Y EMERGENTES EN EL CHILE ACTUAL. TENSIONES Y DESAFÍOS

Octavio Avendaño Pavez

RESUMEN

El capítulo analiza la situación actual y la proyección de los partidos tradicionales y emergentes, haciendo hincapié en sus problemas organizativos y dificultades de arraigo. Como hipótesis, se asume que la crisis afecta a los partidos tradicionales y emergentes por igual. Asimismo, la valoración por parte de la opinión pública tiende a ser similar en ambos tipos de partidos, en parte, debido al sentimiento anti-partidos asimilado en amplios sectores de la población. El capítulo ha sido estructurado en cinco partes, partiendo por la aclaración de los propósitos y orientación del trabajo. En la segunda se dan a conocer los diagnósticos y reflexiones sobre el devenir de los partidos en Chile. En la tercera se ofrece una interpretación acerca de la crisis que afecta a los partidos. La cuarta da cuenta tanto de la situación de los partidos tradicionales como de los emergentes, mientras que la última entrega las principales conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Desde hace quince años los partidos han venido experimentando un notable debilitamiento, tanto en términos organizativos como en sus dimensiones electoral y de vinculación con la ciudadanía (al respecto, Huneus y Avendaño, 2018; Gamboa, *et al*, 2016). Varios han sido los factores que han afectado la principal condición de los partidos, esto es la de una realidad organizativa cuya finalidad ha sido alcanzar el poder, a través de mecanismos de tipo democráticos, o participar de su distribución. Algunos de estos factores han tenido que

ver con la institucionalidad política y otros con estrategias orientadas a desplazar su función mediadora, apostando por un mayor protagonismo de grupos de interés, movimiento sociales y organizaciones de tipo territorial. En el marco de la reciente discusión que se dio al interior de la Convención Constitucional hubo una clara intención, en un grupo de representantes, por equipar a partidos con movimiento sociales y con listas de independientes, poniendo en evidencia un marcado sentimiento antipartidos.

El presente capítulo tiene por finalidad analizar la situación actual y las posibilidades de proyección tanto de los partidos tradicionales como de los partidos emergentes. A modo de hipótesis, se afirma en este trabajo que la crisis de representación afecta a los partidos tradicionales y emergentes por igual; incluso, se intenta mostrar que dicha crisis ha dificultado el proceso de construcción de las organizaciones partidarias emergidas en los últimos doce años, las que han registrado mayor precariedad y debilidad institucional. Asimismo, la valoración por parte de la opinión pública tiende a ser similar en ambos tipos de partidos, en parte, debido al sentimiento antipartidos arraigado en amplios sectores de la población. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los partidos de centro-izquierda, que formaron parte de la Concertación de Partidos por la Democracia, los partidos de la derecha, en especial la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), creados en 1983 y 1987 respectivamente, se han visto menos afectados por la emergencia de nuevos partidos y por el fenómeno de la fragmentación.

En el arco temporal de los últimos quince años, lo ocurrido a partir de 2010, marca un hito significativo en lo que respecta a la situación de los partidos de la centro-izquierda que en aquel entonces formaban parte de la Concertación. Después de cuatro administraciones que se sucedieron desde 1990 al 2010, la Concertación es desplazada del gobierno al imponerse la candidatura de Sebastián Piñera, en los comicios celebrados en enero de ese año, quien representaba a la alianza conformada por RN y la UDI. En tanto fuerza opositora, entre 2010 y 2014 la Concertación evidenció una serie de tensiones internas, falta de cohesión entre sus parlamentarios e incapacidad para promover y renovar sus liderazgos, situaciones que se agudizaron en los años posteriores. De manera simultánea, se fue haciendo extensivo un estado de malestar que dicha coalición intentó canalizar y responder a través de un programa de reformas contenidas en la agenda del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018). Sin embargo, al interior del oficialismo no se logró consensuar, de forma adecuada, el contenido de las reformas, mostrándose, así como una coalición desgastada. Por cierto, este desgaste, junto a las dificulta-

des para definir su proyección como coalición abrieron una serie de flancos que fueron aprovechados para la irrupción de nuevos partidos.

EL DIAGNÓSTICO GENERAL: LA SITUACIÓN DE LOS PARTIDOS EN LA ACTUALIDAD

Es un lugar común afirmar que los partidos juegan un rol fundamental para el funcionamiento del sistema democrático. A partir de sus acciones, los partidos contribuyen a definir candidatos y propuestas para que los electores puedan escoger, junto con promover al personal que ocupará los cargos en el gobierno y en instancias de representación. En el caso particular de nuestro país, los partidos, incluyendo varios de los vigentes en la actualidad, fueron claves en el desarrollo político alcanzado a lo largo del siglo XX. Los partidos de centro e izquierda impulsaron la profundización del sistema democrático y la incorporación de los sectores excluidos, tanto de la participación electoral como en diferentes instancias organizativas. Asimismo, esos mismos partidos se transformaron en agentes del cambio social (Moulian, 2006, 1993; Scully, 1992; Urzúa Valenzuela, 1992). De sus congresos, representantes y órganos de difusión, surgieron una serie de propuestas programáticas, muchas de las cuales tuvieron acogida al punto de llegar a transformarse en política pública.

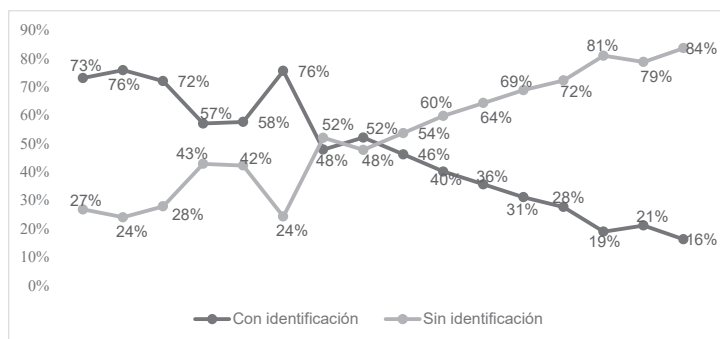
Durante el régimen autoritario (1973-1990), lograron mantener su vida interna y buena parte de sus estructuras, pese a la proscripción, confiscación de bienes y persecución de los dirigentes de los partidos de oposición. Bajo dicho régimen, además, los partidos de centro e izquierda debieron asumir la autocritica y con ello experimentaron un aprendizaje de lo que había sido el período anterior (Garretón, 1993). La contestación frente al régimen fue posible debido al vínculo que varios de los partidos de centro e izquierda mantuvieron con organizaciones sindicales, vecinales, colegios profesionales, federaciones estudiantiles y otros frentes sociales. Por cierto, también tuvieron un rol clave en la recuperación democrática y, en particular, en la organización y movilización de buena parte del electorado que fue partícipe del plebiscito de 1988.

Pese a la reconocida importancia de su rol para el funcionamiento del sistema democrático, desde temprano los partidos y el Congreso Nacional fueron objeto de crítica por parte de la ciudadanía (PNUD, 2019; Venegas, 2016; Huneus, 2014; Baño, 1990). La valoración de ambos estuvo muy por debajo de otras instituciones, como las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y los medios de comunicación. En el

lapso de una década y media, los partidos experimentaron una abrupta caída en la identificación, la que no logró ser revertida en los años sucesivos. Datos de la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) (gráfico 1), han mostrado una caída abrupta desde los niveles de identificación partidaria alcanzados en 1990, que giraban en torno al 73%, respecto al que se registra en 2019, con tan solo el 16%, incluyendo a partidos tradicionales como emergentes. Algo similar ocurre en términos de la fragmentación, ocasionada de la escisión de ciertos grupos y de tensiones al interior de los partidos (Miranda y López, 2020), situación que afecta, con más frecuencia en los últimos quince años, a las colectividades de centro-izquierda e izquierda. La fragmentación organizativa experimentada por los partidos se fue produciendo de manera simultánea a la aparición de otro fenómeno: la fragmentación en la representación (Luna, 2017, 2014). Tal situación ha sido reconocida a través del modo en que se vinculan con segmentos de la ciudadanía y establecen anclaje territorial, utilizando como principal recurso relaciones de tipo clientelar descubiertas de toda identificación ideológico y propuesta de tipo programática.

Gráfico 1

Identificación Partidaria 1990 – 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP).

Al fenómeno de la fragmentación le sigue un hecho inédito en la historia política, desde que se configuraran los primeros partidos en la década de 1860: la desnacionalización que en la actualidad afecta a todos los partidos por igual. Desde las elecciones de 2013 queda en evidencia la imposibilidad de los partidos tradicionales de lograr representación en las regiones extremas. Asimismo, la representación de los partidos emergentes se tiende a concentrar, en su mayoría, en la región de Valparaíso y la de Santiago. En la última elección parlamentaria, realizada en noviembre de 2021, el Partido de la Gente, sur-

gido al alero de la candidatura de Franco Parisi, tuvo el mejor desempeño electoral en la llamada "macrozona norte"¹.

En teoría, además de representar y asumir una función mediadora, los partidos también contribuyen a procesar, por la vía institucional, las situaciones de conflicto que se desencadenan en la sociedad. Dicha condición se vio sobrepasada en el contexto de las movilizaciones y movimientos de protesta que se desencadenaron durante el 2011. En esa ocasión, los partidos de la Concertación que cumplían la función de opositores al gobierno del expresidente Piñera (2010-2014) mostraron claros síntomas de debilidad, e incluso falta de cohesión entre ellos mismos (Avendaño, 2013; Varas, 2013). De parte de la ciudadanía movilizada, los partidos de la Concertación dejaron de ser vistos como interlocutores válidos para representar sus demandas ante el Ejecutivo. Una situación similar se observó durante el primer año del segundo gobierno del presidente Piñera (2018-2022), en donde los partidos que habían integrado el bloque de centro-izquierda --que adoptó el nombre de Nueva Mayoría al integrar también al Partido Comunista (PC)--, asumieron comportamientos e iniciativas de manera individual, tanto para oponerse o bien colaborar con el oficialismo.

La expresión más evidente de la incapacidad mostrada por los partidos, de todo el espectro considerando tradicionales y emergentes, para canalizar situaciones de conflicto, se produce a propósito del estallido social desencadenado a partir del 18 de octubre de 2019. Las protestas ciudadanas, que sucedieron al 18 de octubre y que se propagaron por todo el país, tuvieron un carácter notoriamente inorgánico y carente de toda conducción partidaria (Avendaño y Escudero, 2020). Además, las manifestaciones y actos callejeros que se efectuaron tanto en Santiago como en el resto del país estuvieron marcadas por un discurso antipartidos que se expresaba de manera espontánea. A fin de revertir la oleada de protestas que alcanzaban rasgos cada vez más violentos, los partidos de oposición vinculados a la centro-izquierda, en conjunto con los de derecha, la noche del 15 de noviembre decidieron firmar el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, con el cual se dio inicio al proceso constituyente ratificado en el plebiscito de en-

¹ Así, por ejemplo, en la elección parlamentaria de 2013, en la región de Magallanes las dos coaliciones más importantes, la Nueva Mayoría (ex Concertación) y la Coalición por el Cambio (de derecha), alcanzaron en conjunto 54%. En las dos primeras regiones de la zona norte, el promedio obtenido por ambas fue de 66,5%. En la última elección parlamentaria, de 2021, en los dos primeros distritos de la zona Norte, el Partido de la Gente (PG), vinculado a la candidatura de Franco Parisi, obtuvo en promedio 17,1% de la votación, mientras la ex Concertación el 18,2% y el bloque de derecha el 21,05% (Datos obtenidos en el sitio web del Servicio Electoral: <https://www.servel.cl/elecciones-parlamentarias/>).

trada del 25 de octubre de 2020 y la elección de convencionales efectuada en mayo de 2021 (Escudero, 2021; Fuentes, 2021; Heiss, 2020). Con excepción del actual presidente Gabriel Boric, que decidió firmar el Acuerdo a título personal, el resto de los partidos del Frente Amplio, junto con el PC, se abstuvieron de firmar, aunque no se restarían de los eventos electorales que le sucedieron, como el plebiscito de entrada, la elección de convencionales, alcaldes, concejales y gobernadores, realizada en mayo de 2021, y las elecciones parlamentarias y presidenciales de noviembre del mismo año.

No deja de ser paradójico que en la elección de convencionales los partidos tradicionales quedaran subrepresentados. Por efecto de la aplicación del sistema D'Hont, partidos como la Democracia Cristiana (DC) eligieran un solo convencional de un total de 155. Junto a la DC, también salieran afectados el Partido por la Democracia (PPD) y, aunque más bien siguiendo la tendencia electoral de los últimos años, el Partido Radical (PR). En conjunto, la llamada Lista del Apruebo, que agrupaba a los partidos de la ex Concertación, solo logró elegir 25 convencionales. Por el contrario, el mejor desempeño fue alcanzado por el FA y el PC (que eligieron 28 convencionales), pero sobre todo el mayor número de convencionales lo obtuviera un conjunto de independientes --que decía mantener el "legado del 18 de octubre" y la representación de territorios y movimientos sociales-- agrupados en la llamada Lista del Pueblo, que logró elegir 26 representantes. La derecha, por su parte, obtuvo menos de un tercio de los representantes a la Convención Constitucional, con lo que perdía la posibilidad de vetar las iniciativas de norma que se discutieran y se intentaran aprobar.

De manera adicional, con excepción del llamado Colectivo Socialista, perteneciente al Partido Socialista (PS), la escasa presencia de los partidos tradicionales de la centro-izquierda al interior de la Convención hizo primar el sentimiento antipartidos entre el resto de los representantes. Así ocurrió, en diversas ocasiones, con el FA, los representantes de la Lista del Pueblo y de los Pueblos Originarios. Ese sentimiento estuvo a punto de pasar a ser una verdadera "política antipartidos" cuando un grupo de convencionales decidiera equiparar partidos con movimientos sociales y listas independientes. Aparte de mostrar un desconocimiento en cuanto a que partidos y movimientos cumplen roles y asumen la mediación de forma completamente distinta, y que los partidos son indispensables para garantizar el pluralismo democrático, la iniciativa denotaba una abierta disposición a debilitarlos aún más. En otras palabras, más que presentar iniciativas que apuntaran a fortalecer partidos hoy día fragmentados y debilitados, pero que representan todo el espectro ideológico existente, se

presentaban iniciativas para que fueran remplazados por movimientos y organizaciones territoriales que se movilizan por identidades y objetivos particularistas.

PROPUESTAS DE INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS CHILENO

De acuerdo a lo expuesto en el acápite anterior, cabe plantear dos interrogantes. Por un lado, ¿qué factores han incidido en el debilitamiento de los partidos tradicionales, en especial aquellos que han formado parte de la centro-izquierda? Por otro lado, ¿qué factores permiten comprender las dificultades de los partidos emergentes para poder mantenerse y a su vez lograr una proyección más duradera? A fin de responder a esas dos interrogantes es necesario considerar, al menos, tres tipos de factores. En primer lugar, factores institucionales que actuaron como obstáculos y limitaciones a lo largo del proceso de democratización. En segundo lugar, el comportamiento asumido por los propios partidos, en especial de centro-izquierda, en cuanto a limitar la oferta y la definición de propuestas programáticas atractivas y viables, alternativas a las del bloque de derecha. Por último, aspectos que tienen que ver con el tipo de cultura cívica arraigada en una parte importante de la sociedad chilena.

Partamos reconociendo una limitación en la literatura especializada en el estudio de los partidos y el sistema de partidos chileno. En el transcurso de los últimos quince años, y como consecuencia de las tendencias que han venido presentando en el sistema político de nuestro país, han surgido importantes contribuciones tanto de parte de la ciencia política como desde la sociología política local. De a poco se han efectuado estudios sobre las formas de vinculación de los partidos con el electorado y con determinados sectores de la sociedad (Luna, 2014), junto con destacar la dimensión ideológica e identitaria (Rovira Kaltwasser, 2019; Avendaño, 2010). También se ha ido avanzando, aunque de manera más gradual, en el estudio de la realidad organizativa de los partidos (Alenda, *et al*, 2020; Gamboa, *et al*, 2016; Luna y Rosemblatt, 2012). A pesar de estas contribuciones, queda pendiente un análisis más detallado sobre la situación de los partidos que han estado en el gobierno. Vale decir, de estudios que den cuenta del impacto, muchas veces negativo, que genera en algunos partidos el hecho de haber estado en el gobierno, por un período más o menos prolongado (Huneeus, Avendaño, 2018). Hasta el momento la aproximación ha venido de los estudios que han abordado la organización de los gabinetes en los gobiernos que se suceden desde 1990 en ade-

lante, para ver cómo se distribuyen los partidos dentro de la coalición oficialista respectiva (Olivares, 2022; Dávila, 2020; Avendaño y Dávila, 2018).

Por otro lado, tampoco existe una adecuada tipificación de los partidos en general, incluyendo a los tradicionales y los emergentes. En el caso de los primeros es sabido que se han producido cambios sustantivos, a nivel organizativo y en el modo de asumir la representación, sin que se precise si se está frente a partidos “profesionales-electorales”, “cartelizados” o si corresponden a cualquier otra tipología. Lo mismo vale para el caso de los partidos emergentes, sobre los cuales no se indica si se está frente alguna de esas tipologías o si es pertinente hablar, en algunos casos, de “partidos de protesta” o de “partidos-movimientos”. La ausencia de tipificaciones impide una real comprensión sobre el carácter que adoptan los partidos, su fortaleza y capacidad de adaptación a diseños institucionales que se han venido modificando en los dos últimos años.

En cuanto al efecto de los factores institucionales que han obstaculizado el funcionamiento y el devenir de los partidos, habría que mencionar la presencia del sistema binominal vigente desde 1989 a las elecciones parlamentarias de 2013. Se trata de un obstáculo que deriva directamente de la experiencia autoritaria (Siavelis, 2009; Garrretón, 2000). Con el fin de garantizar estabilidad y evitar la fragmentación, el sistema binominal, en teoría, tendía a concentrar la representación en dos grandes coaliciones (Gamboa, 2006). En la práctica ello ocurrió hasta las elecciones parlamentarias de 2009, excluyendo de la representación en el Congreso Nacional a partidos y coaliciones que en ocasiones alcanzaban un umbral cercano al 5% de la votación. De manera adicional, cabría agregar que hasta el año 2005, la presencia de senadores designados, o denominados institucionales, sobrerrepresentó a la derecha, distorsionando con ello el sentido de la representación y que se viera expresada la voluntad general en la Cámara Alta.

La abrupta caída en la participación electoral, registrada a partir de 2012, develó otro tipo de limitante institucional. Desde antes de la realización del plebiscito de 1988, hasta inicios de 2012, la inscripción electoral fue definida de manera voluntaria, mientras que la participación de los inscritos pasaba a ser obligatoria. Con la reforma efectuada a inicios de 2012, quedó establecida la inscripción automática pero la participación pasaba a ser voluntaria. Esto trajo una inmediata consecuencia, además de un declive considerable de la participación electoral. De acuerdo a lo constatado por Morales (2018), la participación electoral tendió a ser mucho más baja en co-

munas de menor ingreso que, en promedio, no han superado el 35%, mientras que en los sectores de ingreso alto la participación ha tenido como promedio alrededor del 60%. El descenso de la participación electoral también genera un efecto inhibitorio de la competencia entre los partidos y coaliciones (Bartolini, 1999). Por el contrario, si la participación es alta, aumenta la incertidumbre lo que obliga a intensificar la competencia.

Respecto a lo programático, tendió a predominar por casi veinte años un tipo de estrategia que apuntaba más a pactos que a proyectos. Esto se tradujo en la aceptación de la lógica del gradualismo para la modificación de los obstáculos y legados institucionales derivados del régimen autoritario (Fuentes, 2021, 2012). Hacia el año 1998, el exceso de gradualismo y la proyección de una serie de elementos sustantivos del modelo de desarrollo, derivó en un intenso debate al interior de la Concertación, que estuvo representado por dos posturas, la de los "autoflagelantes" y la de "autocomplacientes", que fueron adoptadas de manera transversal entre quienes integraban la coalición oficialista. Si bien dicho debate no se tradujo en cambios en la orientación del gobierno de la época, ni en políticas públicas concretas, puso en evidencia un profundo malestar que se estaba incubando en la sociedad chilena (Avendaño, 2017). Desde el punto de vista político, la confluencia programática que se dio al interior de la Concertación desde el momento en que se iniciaba el proceso de transición, en la segunda mitad de los años noventa, se proyectó en su relación con los partidos de la derecha. En efecto, en temas sustantivos asociados al modelo económico se evidenciaron marcadas coincidencias entre los dos bloques más importantes, mientras que las distancias aparecían relacionadas al sistema político y a los temas constitucionales (Huneus, 2014; Garretón, 2012; Hagopian, 2005).

La falta de distancia en materias sustantivas, entre las dos coaliciones predominantes, trajo consecuencias negativas en la competencia política, junto con ampliar la brecha entre los partidos de la Concertación y los sectores populares. A su vez, las dificultades para promover y plantear propuestas alternativas a las del bloque de derecha fue configurando un vacío de representación hacia ciertos sectores de la sociedad, el que fue aprovechado por organizaciones emergentes, cuyo protagonismo al interior del Congreso Nacional comienza tras las elecciones parlamentarias de 2013. Pese a las importantes reformas que fueron impulsadas en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014-2018), las tensiones y controversias que surgieron al interior de la coalición oficialista afectaron aún más sus posibilidades de proyección, generando el descrédito de sus partidos. En parte porque las tensiones evidenciaban diferencias sustantivas en los conte-

nidos y en la orientación de tales reformas. En parte también porque existía una situación de desgaste y debilitamiento que se venía arrasando desde los inicios del primer gobierno del presidente Piñera (2010-2014).

En relación a la cultura política, se ha venido arraigando en la sociedad chilena un importante sentimiento antipartidos, el cual posee una larga data. Se reconoce en los años cuarenta entre grupos nacionalistas y corporativistas; luego, en la experiencia ibañista de principios de la década siguiente (Avendaño, 2022; Fernández, 2007). Con posterioridad a la experiencia ibañista, aparece en la candidatura independiente de Jorge Alessandri y en la primera parte de su administración. Tanto en el ibañismo como en el gobierno de Alessandri el antipartidismo fracasa cuando se ven obligados a recurrir a los partidos tradicionales, para asegurar apoyo y el término del mandato (Avendaño, 2022; Moulian, 2006, 1993). En los años sesenta, al calor del proceso de reforma que tuvo lugar en la Pontificia Universidad Católica, la emergencia del movimiento gremial se hace portador de un discurso contrario a la politización e injerencia de los partidos, en las principales decisiones del gobierno universitario y a nivel nacional. No por casualidad los líderes del movimiento gremial promovieron la movilización de las principales organizaciones del empresariado, para presionar y desestabilizar el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973). Tras el golpe de septiembre de 1973, los militares desplegaron una retórica de crítica a los partidos y a la figura del político profesional (Baño, 1990). Además, las autoridades del régimen se encargaron de disminuir el protagonismo de los partidos a través de un nuevo diseño institucional definido en la Constitución de 1980.

Cabe destacar que, en el caso chileno, el antipartidismo se ha desarrollado con frecuencia desde el interior del sistema político (Avendaño, 2022; Avendaño y Escudero, 2022). A diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, en Chile ha sido excepcional el antipartidismo de líderes *outsider* o que no han tenido una carrera política previa. En Chile, han sido figuras u organizaciones que han tenido trayectoria política previa las que cuestionan la presencia de los partidos, o bien desarrollan una crítica orientada a desplazar a los partidos existentes. Ahora bien, como se ha intentado mostrar en un reciente trabajo (Avendaño y Escudero, 2022), el antipartidismo se presenta de manera diferenciada, generando a su vez efectos distintos hacia las instituciones políticas y en el sistema democrático en general. Existe un antipartidismo que es *selectivo*, cuya crítica se orienta hacia ciertos partidos ya sea porque no logran asumir la función de representar, incurren en hechos de corrupción

o por su mala gestión en el gobierno. Además, existe un segundo tipo de antipartidismo, denominado *antiestablishment*, que se dirige hacia la clase política en general. Se trata de un antipartidismo que, al igual que en el primer tipo, lo suelen asumir los partidos emergentes, aunque esta vez en contra de la “clase política” establecida. Por último, destaca la presencia del antipartidismo *per sé* que se dirige al conjunto de los partidos. Acá se cuestiona el rol y la presencia de los partidos, indicando que ellos deben ser excluidos del proceso de toma de decisiones, dejando a este último ámbito en manos de los saberes de técnicos y expertos.

De estos tres tipos de antipartidismo, sólo el tercero, denominado *per sé*, pasa a ser incompatible y nocivo para el sistema democrático. En el caso de los dos primeros, ellos pueden llegar a ser compatibles, e incluso ser considerados un recurso necesario, para facilitar la alternancia y la “circulación de las élites”. Como se verá en el siguiente apartado, los dos primeros han sido utilizados por fuerzas políticas emergentes, como el Frente Amplio (FA), a partir de 2017, y antes de eso el Movimiento Autonomista (MA) y Revolución Democrática (RD), que se transforman en las dos fuerzas ejes que llevan a su configuración. El Fenómeno MEO, que corresponde a un tipo de antipartidismo, más bien personalista, que se escinde de un partido tradicional como el PS hacia el año 2009, es también de la misma índole, al combinar aspectos del *selectivo* y del *antiestablishment*. Fenómenos como la fragmentación, el debilitamiento organizativo de los partidos, la caída de la identificación y la desnacionalización de la representación, han facilitado la emergencia de nuevas fuerzas políticas de izquierda, en su mayoría derivadas de anteriores movimientos sociales, los que suelen desarrollar una fuerte crítica hacia los partidos tradicionales de centro-izquierda: RD, el MA, Izquierda Autónoma, Izquierda Libertaria, se encuentran entre los casos más reconocidos.

Por su parte, el antipartidismo *per sé*, ha sido utilizado tanto por líderes *outsider*, que deciden intervenir en un momento determinado, como ocurre con las figuras de Francisco Javier Errázuriz, a partir de 1989, o de Franco Parisi en los eventos electorales de 2013 y de 2021 (González, *et al*, 2017). Ha sido parte del antipartidismo *per sé* Joaquín Lavín, en el período comprendido entre 1996 y 2004, así como en la segunda mitad de los años sesenta lo fue el movimiento gremial, al interior de la Pontificia Universidad Católica. En esta forma de antipartidismo se rechaza la presencia de los partidos en el ámbito de la toma de decisiones y se considera que las “decisiones políticas” son, antes que todo, decisiones de orden técnico.

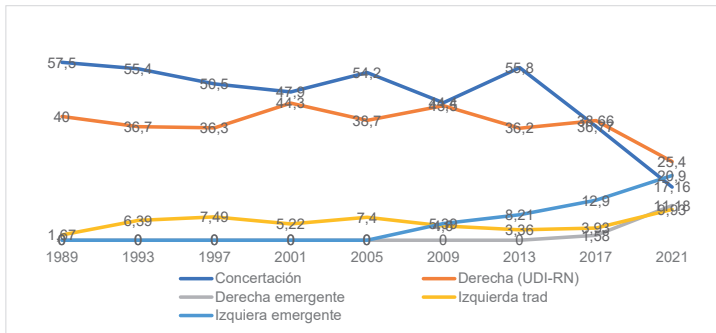
PARTIDOS TRADICIONALES Y EMERGENTES

A pesar de la crítica que han recibido los partidos tradicionales, entre los que se incluyen aquellos partidos que se configuraron antes de 1973 y aquellos que surgieron en los años de duración del régimen autoritario (1973-1990), se trata de organizaciones que han logrado sobrevivir y se han podido proyectar sorteando una serie de obstáculos y dificultades. En el caso de los partidos que surgieron antes de 1973, como el PR, el PC, el PS y el PDC, se trata de organizaciones con una extensa trayectoria, que han cruzado diferentes etapas de la historia política y republicana de nuestro país, para luego lograr superar lo que fue sobrevivir en condiciones autoritarias. No existen investigaciones ni estudios que indaguen en la capacidad de sobrevivencia y proyección de estos partidos, tomando en cuenta que con su duración superan con creces a los emergentes (Huneus y Avendaño, 2018; Luna, 2017) y que estos últimos no logran desplazar de manera definitiva a los tradicionales.

Desde 2017 se configura un sistema de partidos en donde logran coexistir partidos surgidos en diferentes épocas, con aquellos que se constituyen a partir de 2012 en adelante. Las elecciones de 2021 afianzan esa condición, acentuando además el fenómeno de la fragmentación (Miranda y López, 2020). Comparado con lo ocurrido en otros países de la región, como Venezuela en la primera mitad de los años noventa, Bolivia en años posteriores, Argentina hacia fines de 2001, e incluso países como Italia también en los primeros años de la década de los noventa, en Chile no se ha producido una situación de colapso ni de desplome que haya obligado redefinir y constituir nuevos partidos, con o sin algún grado de vinculación con los partidos tradicionales. Sin embargo, se ha ido produciendo una lenta y progresiva degradación que afecta con más fuerza a los partidos de centro-izquierda. En la derecha, los intentos por formar nuevos referentes partidarios, alternativos a RN y la UDI, con la aparición a partir de 2012 de Amplitud y de Evopolis, han tenido escasa resonancia, en especial en la representación de tipo parlamentaria. La excepción a este respecto la constituye el Partido Republicano, liderado y creado por José Antonio Kast en junio de 2019. En la última elección parlamentaria, el Partido Republicano obtuvo 13 diputados, una cifra considerable para una fuerza política en formación.

Gráfico 2

Evolución electoral de partidos tradicionales y emergentes, 1989-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral (<https://www.servel.cl>)

La situación de los partidos emergentes de izquierda es distinta. Desde el año 2010 en adelante, varios han sido los partidos que han sido creados. Algunos de ellos han tenido una duración efímera, o sin haber obtenido ningún logro electoral de relevancia, como ocurre con el Partido Progresista (PRO) creado ese mismo año por iniciativa de Marco Enríquez Ominami (MEO), considerando la votación obtenida por éste en las elecciones presidenciales de diciembre de 2009 (Osorio, *et al*, 2017; Osorio y Schuster, 2010). El PRO adopta las características típicas de lo que se ha denominado “partido personal” (Crouch, 2004; Calise, 2000), dependiente del liderazgo de MEO. El PRO ha sido para la (centro) izquierda lo que la Unión de Centro Centro (UCC), ligada a Francisco Javier Errázuriz, fue para la derecha.

En el resto de los partidos de izquierda ligados al FA su trayectoria ha sido precaria en términos institucionales, inestable en su proceso de construcción y con escaso arraigo social. Por cierto, la excepción ha sido la trayectoria de RD. Tras su creación en 2012, inicia un proceso de construcción cuyo hito más decisivo ha sido el desempeño electoral en las elecciones de diputados de 2017 y en la elección de concejales y municipales de mayo de 2021, en las cuales consolida cierto arraigo territorial. Convergencia Social (CS), partido eje del FA y al cual pertenece el actual Presidente de la República, Gabriel Boric, ha tenido una trayectoria mucho más inestable y menos exitosa en términos electorales. CS surge en noviembre de 2018 de la confluencia del Movimiento Autonomista, Izquierda Autónoma, Izquierda Libertaria, Nueva Democracia y de Socialismo y Libertad. El Movimiento Autonomista, la agrupación eje de CS, había sido fundado en 2016, tras una ruptura previa del autonomismo que había surgido como organización estudiantil y logrado conquistar un escaño en la Cámara de Diputados, al

ser electo Gabriel Boric en representación de la zona de Punta Arenas. CS experimenta un importante quiebre, al renunciar y salir de esa colectividad un grupo de dirigentes liderados por el alcalde de Valparaíso, Jorge Sharp, quienes se opusieron a la firma del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, del 15 de noviembre de 2019.

Al interior del FA, la misma precariedad institucional presentan otras organizaciones partidarias, entre ellas Comunes, Unir y grupos de menor importancia derivados de tensiones experimentadas al interior del Partido Socialista. Esto demuestra que, a diferencia de lo que ha sido la trayectoria de los partidos tradicionales, el promedio de duración de los partidos emergentes ha girado en torno a los cinco años (Cf. Luna, 2017). El FA, que surge como una coalición de partidos y organizaciones de izquierda, experimenta su primera gran ruptura con la salida del Partido Liberal, liderado por Vlado Mirosevic, en diciembre de 2020, seguido de dos diputados de RD (Natalia Castillo y Pablo Vidal) y dirigentes de Unir.

CONCLUSIONES

Como se ha expuesto en los apartados anteriores el actual sistema de partidos, derivado de la transición y de las demás fases del proceso de democratización, experimenta una de las situaciones más difíciles y complejas, superior al estado que presentaban los partidos en la primera mitad de los años cincuenta. Han aumentado de manera considerable los niveles de fragmentación, caída de la identificación, descrédito y debilitamiento organizativo, que lleva a que por primera vez en la historia republicana no existan partidos con capacidad de representación a nivel nacional.

Si bien han logrado sobrevivir los partidos tradicionales, al punto que algunos estarían en condiciones de prolongar su existencia por otras décadas más, es innegable el debilitamiento y los problemas de representación que aquejan al espectro de la centro-izquierda. Entre 2017 y 2021, el debilitamiento de los partidos tradicionales se acrecienta de manera significativa. La excepción la constituye el PS, que con casi 90 años de trayectoria, ha logrado ubicarse en una posición clave, al punto de lograr mediar entre las tensiones y controversias que se han desencadenado entre los partidos de centro-izquierda e izquierda emergente.

Una de las consecuencias más notorias de este debilitamiento se reconoce en la prácticamente inexistencia del centro político en la actualidad. En otras palabras, el debilitamiento de los partidos de

centro-izquierda, y en especial del PR y del PDC que históricamente representaron a ese sector, hacen que el centro político se haya reducido a su mínima expresión. Hecho que agudiza aún más la crisis de representación, debido a un porcentaje del electorado que ha decidido no respaldar en las últimas elecciones, a opciones de izquierda ni de derecha. Tal situación permite reconocer un importante vacío que ha primado entre los electores en los últimos eventos electorales que se suceden desde 2017 a la fecha: la ausencia de partidos de centro o moderados que cuenten con un importante respaldo ciudadano. Ahora bien, dicho vacío se puede transformar en una excelente oportunidad para fortalecer a los partidos que ofrezcan esa opción y se les identifique como tal.

Por último, también es importante destacar que en la actualidad el país vive un importante desafío institucional y político, a raíz de las posibilidades de llevar a cabo un proceso de cambio constitucional, si se logra aprobar el borrador de nueva Constitución en el plebiscito de “salida” programado para el 4 de septiembre del presente año. De aprobarse la nueva Constitución, no existen instituciones (representativas) sólidas, que asuman la función de mediación, para facilitar el proceso de arraigo de la institucionalidad que define la Carta Fundamental. Sin duda, un importante desafío, que podría implicar un importante riesgo, así como también una oportunidad para quienes intenten ofrecer una alternativa de moderación y de recuperación del centro político.


BIBLIOGRAFÍA

- **Alenda, S., Le Foulon, C. y Suarez-Cao, J. 2020.** "Evolución de las sensibilidades políticas: Hacia una nueva centro-derecha en Chile". En S. Alenda (ed.). *Anatomía de la derecha: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio* (87-118). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- **Avendaño, O. 2022 (en prensa).** "Política y discurso antipartidos en Chile. Balance de dos etapas: 1946-1970 y 1989-2022". En Gartenlaub, A. y Arenas, R. (ed.). *Trayectorias del discurso político en Chile. Reflexiones sobre un país en cambio*. Santiago: RIL Editores.
- **Avendaño, O. 2017.** "Entre diagnóstico crítico y propuestas de cambio". En Vera, M. A. (ed.). *Malestar social y desigualdades en Chile* (pp. 19-53). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- **Avendaño, O. 2013.** "Reformas políticas en el gobierno de Sebastián Piñera, Chile 2010-2013". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 58 (218): 167-191.
- **Avendaño, O. 2010.** "Organización, identidad y fuerza electoral: los partidos de la derecha en el período 1989-2010". En Salazar, M. y Osorio, A. *Democracia y antagonismos en el Chile contemporáneo* (pp. 163-188). Santiago: Ackhilleus.
- **Avendaño, O. y Escudero M. C. 2022 (en prensa).** "Políticos contra los partidos. Experiencias antipartidos en Chile 1989-2017". *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. 13 (1): 127-155.
- **Avendaño, O. y Escudero, M. C. 2020.** "Estallido social, crisis política en Chile y solución constitucional. Lecciones a partir de los acontecimientos del 18 de octubre de 2019". *Ecuador Debate*. 109: 139-156.
- **Avendaño, O. y Dávila, M. 2018.** "Together we govern. Portfolio allocation in Chile (1990-2014)". En Martínez-Gallardo, C. & Camerlo, M. (eds.). *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas* (pp. 90-110). Londres: Routledge.

- **Baño, R. 1990.** "La gente piensa algo sobre los partidos". Serie *Estudios Políticos. Documento de Trabajo* N° 4. Santiago: FLACSO.
- **Bartolini, S. 1999.** "Collusion, competition and democracy". *Journal of Theoretical Politics*. 11 (4): 435-470.
- **Calise, M. 2000.** *Il partito personale. I due corpi del leader*. Roma-Bari: Laterza.
- **Crouch, C. 2004.** *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- **Escudero, M. C. 2021.** "Making a Constituent Assembly Possible in Chile: The Shifting Costs of Opposing Change". *Bulletin for Latin American Research*: 1-16.
- **Dávila, M. 2020.** *Presidencialismo a la chilena. Coaliciones y cooperación política, 1990-2018*. Santiago: Editorial Universitaria.
- **Fernández, J. 2007.** *El ibañismo (1937-1952): Un caso de populismo en la política chilena*. Santiago: Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Fuentes, C. 2021.** *La transición inacabada. El proceso político chileno 1990-2020*. Santiago: Catalonia.
- **Fuentes, C. 2012.** *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- **Gamboa, R. 2006.** "El establecimiento del sistema binominal". En Huneeus, C. (comp.). *La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate* (45-74). Santiago: Catalonia.
- **Gamboa, R., Escudero, M. C., Morales, M. Olivares, A. y Salcedo, R. 2016.** *La cultura política de los partidos*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Garretón, M. A. 2012.** *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial ARCIS-CLACSO.
- **Garretón, M. A. 2000.** "Atavism and Democratic Ambiguity in the Chilean Right". En Middlebrook, K. J. *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America* (pp. 53-79). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- **Garretón, M. A. 1993.** "La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición". En Drak, P. y Jaksic, I. (eds.). *El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990*. Santiago: Flacso, pp. 391-454.

- **González, F., Marambio, A. y Torres, J. 2017.** "Franco Parisi: el economista del pueblo". En Morales, M. Navia, P. Garrido, C. (eds.). *El Tsunami electoral de 2013 en Chile* (pp. 191-212). Santiago: RIL Editores.
- **Hagopian, F. 2005.** "Chile and Brazil". En Diamond, L. & Morlino, L. (eds.). *Assessing the Quality of Democracy* (pp. 123-62). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- **Heiss, Claudia. 2020.** *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* Santiago: Aguilar.
- **Huneus, C. (2014).** *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet.* Taurus.
- **Huneus, C. y Avendaño, O. (2018).** "Los partidos políticos y su debilitamiento". En Huneus, C. y Avendaño, O. *El sistema político de Chile* (pp. 153-191). Lom Ediciones.
- **Luna, J. P. 2017.** *En vez del optimismo. Crisis de representación política en el Chile actual.* Santiago: Catalonia.
- **Luna, J. P. 2014.** *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies.* Nueva York: Oxford University Press, 2014.
- **Luna, J. P. y F. Rosemblatt. 2012.** *¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual.* Santiago: CEP-CIEPLAN.
- **Miranda, N. y M. A. López. 2020.** Elecciones generales chilenas de 2017: el regreso de Piñera y el debut del nuevo sistema electoral. En M. Alcántara (Dir.). *América Latina vota (2017-2019)* (pp. 101-135). Madrid: Tecnos.
- **Morales, M. 2018.** Elecciones y participación en Chile, 1988-2017. En Huneus, C. y Avendaño, O. (eds.). *El sistema político de Chile* (pp. 225-257). Lom Ediciones.
- **Moulian, T. 2006.** *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973).* Santiago: Lom Ediciones.
- **Moulian, T. 1993.** *La forja de ilusiones. El sistema de partidos, 1932-1973.* Santiago: AR-CIS-FLACSO, 1993.
- **Osorio, R. y Schuster, M. 2010.** "Marco Enriquez-Ominami: el candidato independiente". En Morales, M. y Navia, P. (eds.). *El sismo electoral de 2009. Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos* (pp. 99-121). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

- **Olivares, A. 2022.** *Survival of Ministers and Configurations of Cabinets in Chile and Uruguay*. Nueva York: Springer.
- **Osorio, R., Schuster, M. y Soto, X. 2017.** "El segundo round de Marco Enriquez-Ominami". En Morales, M., Navia, P. y Garrido, C. (eds.). *El Tsunami electoral de 2013 en Chile* (pp. 99-121). Santiago: RIL Editores.
- **PNUD. 2019.** *Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **Rovira Kaltwasser, C. 2019.** "La (sobre) adaptación programática de la derecha chilena y la irrupción de la derecha populista radical". *Colombia Internacional*. 99: 29-61.
- **Scully, Th. 1992.** *Los partidos de centro y le evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN-Notre Dame.
- **Siavelis, P. 2009.** "Enclaves de la transición y democracia chilena". *Revista de Ciencia Política*. 29 (1): 3-21.
- **Urzúa Valenzuela, G. 1992.** *Historia política de Chile y su evolución electoral (Desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- **Varas, A. 2013.** *El gobierno de Piñera 2010-2014. La fronda aristocrática revivida*. Santiago: Catalonia.
- **Venegas, J. I. 2016.** ¿Por qué los jóvenes chilenos rechazan la política? Desafección política juvenil en el Chile *postransición*. Santiago: RIL Editores.



SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE: REGULACIÓN Y DESAFÍOS DEL PROCESO CONSTITUCIONAL

Pamela Figueroa Rubio
Leslie Sánchez Lobos

RESUMEN

La estabilidad y fortalecimiento democrático de un Estado, en gran medida, se liga al desarrollo del sistema de partidos políticos. En el presente artículo abordaremos algunos aspectos fundamentales sobre dicha institucionalidad tales como, valoración de los partidos políticos e indicadores de afiliación. Datos que nos permitirán visualizar su expresión y comportamiento en el sistema político.

Las reformas legales de los años 2015 y 2016 tuvieron como objetivo abordar la crisis de legitimidad del sistema político, e incidir en el fortalecimiento de los mismos. En el presente trabajo explicaremos el desarrollo del sistema de partidos en Chile, abordaremos la legislación que ha regulado a los partidos políticos y la respuesta institucional y legislativa a la crisis de legitimidad y confianza que éstos han debido abordar desde 2010 a la fecha.

Concluimos el trabajo realizando un análisis crítico del proceso constituyente que ha optado por no referirse de forma expresa a los partidos políticos, a pocas semanas de finalizar el borrador de la nueva constitución, se ha utilizado el concepto de organizaciones políticas, generando ciertas dificultades que abordaremos y cotejando con regulación constitucional comparada.

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos constituyen uno de los factores permanentes y constantes del sistema político. Al ser organizaciones que canalizan intereses y objetivos de diversos grupos de la sociedad, que comparten un programa común y desde ahí disputan el poder político, tienen la capacidad de dar proyección a ideas y coaliciones más allá de los gobiernos. Cumplen diversos objetivos en la agenda pública, la agenda electoral, la renovación de élites, y selección de candidaturas y de cuadros de liderazgo en los distintos niveles de gobierno. Esta múltiple función determina un rol sustantivo de estas organizaciones en la estabilidad de los sistemas políticos, y por tanto en la democratización de la sociedad.

Desde el siglo XV en adelante, la denominación de “partido” para referirse a organizaciones políticas fue evolucionando desde una perspectiva disruptiva con el Estado, hacia otra que incluyó la idea del pluralismo. El término “partido” empezó a utilizarse sustituyendo gradualmente el término “facción” (Sartori, 2000, p.17), a medida que se incorporó la idea de que un partido no es necesariamente una facción ni afecta negativamente el bien común. “Los partidos llegaron a verse aceptados - de forma subconsciente e incluso así con una enorme renuencia - al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con, ni perturbadores del orden político”. (Sartori, 2000, p.33).

Para poder dimensionar el impacto que los partidos políticos tienen en una sociedad, deben observarse en cuanto a su propia organización y a la relación que se da entre ellos, lo que denominamos el sistema de partidos. Al ser el poder político un fenómeno relacional, los partidos deben analizarse en su relación con otros, y como parte del sistema político, donde además interactúan el sistema electoral, el régimen político (presidencialismo/parlamentarismo) y la sociedad civil. De esta forma, la literatura ha estudiado el sistema de partidos en cuanto a su institucionalización, es decir, qué tan enraizado están los partidos políticos en la cultura y práctica política, y en el comportamiento electoral de éstos: si su representación es estable o volátil. Esto permite observar los niveles de fragmentación del sistema político, y además si las posiciones de los distintos actores políticos tienden a la polarización o no (Duverger, 1996; Sartori, 2000).

Los partidos políticos son organizaciones que articulan la vida política, y a través de la historia han demostrado que son claves para el desarrollo de la democracia moderna (Escudero y Baeza, 2022). La literatura especializada ha señalado, que aquellas democracias con sis-

temas de partidos débiles o desinstitucionalizados, son democracias más frágiles.

"Pero la estabilidad de un sistema democrático no se basa exclusivamente en las reglas constitucionales y electorales, sino en el marco formal de la institucionalidad. La democracia depende de la estructuración de organizaciones en la sociedad civil que canalicen las voluntades individuales y estructuren alternativas de poder y que formalicen las preferencias ciudadanas. Aunque no son las únicas, partidos políticos coherentes y articulados, y un sistema de partidos políticos estables, son condiciones fundamentales para la consolidación y mantenimiento de un sistema democrático exitoso" (Valenzuela, 2008, p.24).

Así también, en estudios sobre la volatilidad electoral, se ha observado que cuando se sostiene en el tiempo el apoyo ciudadano a opciones partidarias, hay mayor perdurabilidad de políticas públicas y es más estable el patrón de interrelación entre partidos políticos en el parlamento y gobierno (Mainwaring y Scully, 1995).

En el caso de Chile, el sistema de partidos se configuró tempranamente -surge desde los inicios de la República- y ha tendido a la institucionalización. Desde el siglo XIX, que es cuando surgen los partidos políticos en Europa, las facciones políticas en Chile se organizan como tal, por lo que se comienzan a conformar este tipo de organizaciones, lo que se profundizará durante el siglo XX. Luego de establecida la Constitución de 1925 en Chile existirán tres grandes fuerzas políticas en lo que se conoció como los tres tercios de la política: derecha, centro e izquierda (Gil, 1969; Gamboa, López y Baeza, 2013).

El desarrollo del sistema de partidos en Chile se presenta en tres tiempos, con ciclos definidos por sus clivajes y relación con la ciudadanía. Un primer ciclo es aquel que va desde 1830-1930, donde el principal clivaje se define por la relación Iglesia-Estado, una democracia de carácter restrictivo y altos niveles de clientelismo en su relación con la ciudadanía. Un segundo ciclo es el que comprende el período 1932-1973, donde el clivaje está asociado a clase e ideología, con una oferta ideológica en lo que ha sido denominado los "tres tercios", un sistema de partidos relativamente institucionalizado y programático. El tercer ciclo es aquel que va desde 1990 hasta la fecha, la fase de partidos postdictadura, basado en un clivaje dictadura-democracia, que tuvo una curva hacia la desinstitucionalización por sus decrecientes lazos con la ciudadanía, y que se caracterizó por la conformación de coaliciones, dadas las reglas electorales que los rigen. Desde 2010 en adelante la deslegitimación del sistema de partidos y su desinstitucio-

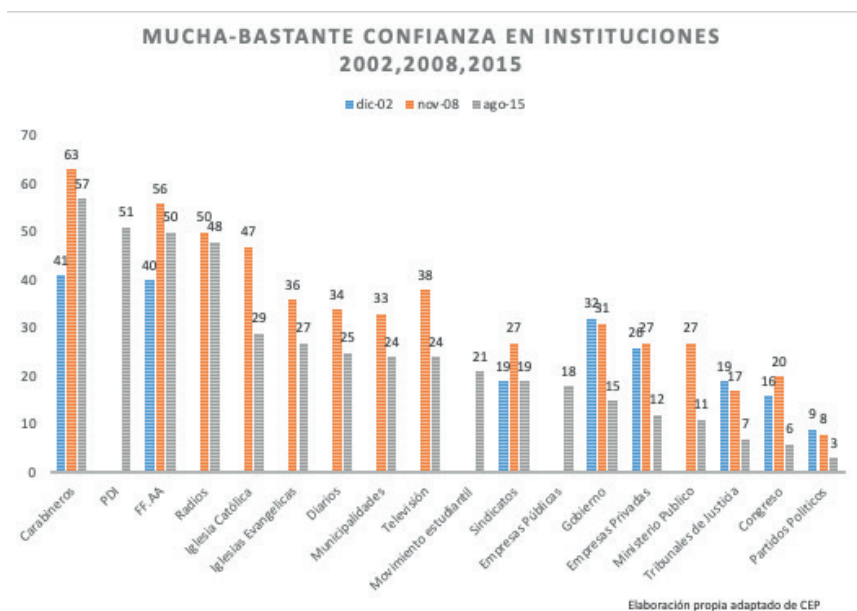
nalización se ha ido acentuando, por lo que las reformas de 2014-2016 y el actual proceso constituyente, se conforman en hitos relevantes de respuesta institucional hacia una crisis, que sin duda puede afectar la gobernabilidad democrática del país.

Frente a la crisis del sistema político chileno, se han planteado diversos diagnósticos. Uno de los que concitan mayor consenso es aquel que refiere a un diseño institucional deficiente, originado en dictadura, y que conlleva a un sistema trabado y bloqueado como consecuencia de una tensa relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Conjuntamente se ha señalado, que "la principal dificultad que enfrenta el sistema presidencial chileno es la debilidad de los partidos políticos y el establecimiento de un Congreso sostenido en liderazgos individuales" (Eyzaguirre, Figueroa y Jordán, 2022, p. 33).

Chile se ha caracterizado históricamente por su fortaleza institucional (Valenzuela) y por importantes políticas públicas enfocadas en el desarrollo económico y la disminución de la pobreza y desigualdades (Boeninger, 2008, Siavelis, 2016). Ha destacado por la efectividad de su gobierno, por la transparencia, por el desarrollo de libertades políticas y civiles, y por su alta calidad democrática (PNUD, 2014).

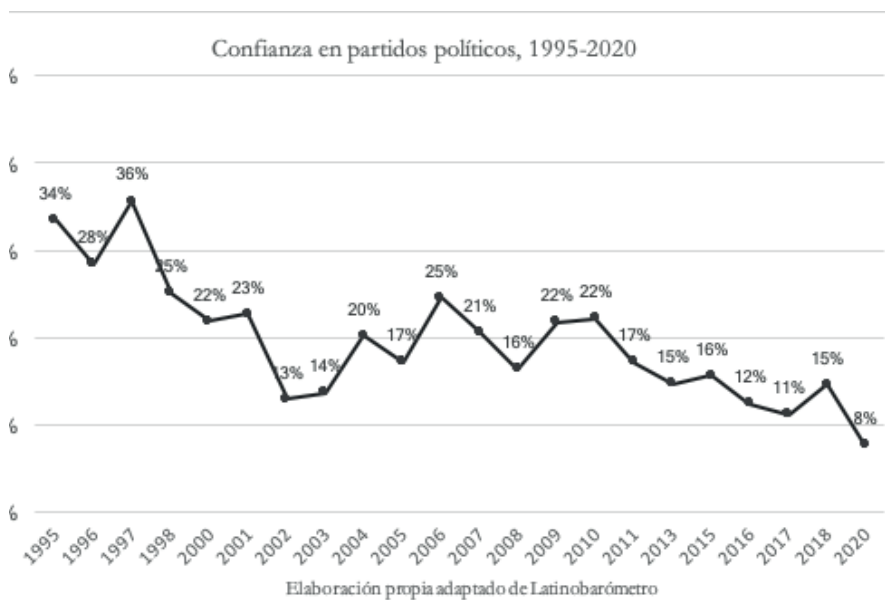
A pesar de los logros mencionados, Chile venía en una constante deslegitimación de sus principales instituciones políticas y sociales. La pérdida de legitimidad de las instituciones se expresaba en factores como baja participación electoral, descrédito de los partidos políticos, baja evaluación del Congreso, y de otras instituciones como la Iglesia, los empresarios y últimamente también la policía y fuerzas armadas. Lo anterior acompañado de crecientes niveles de percepción de corrupción. La figura.1 muestra la evolución de confianza en las instituciones entre 2002 y 2015. Puede observarse que todas las instituciones evaluadas muestran baja confianza entre 2008 y 2015. Además, es claro que las instituciones peor evaluadas son aquellas que tienen por objeto la representación y la deliberación: partidos políticos y Congreso Nacional. Junto con estas instituciones también muestran bajos niveles de confianza el sistema de justicia, el gobierno, las empresas públicas, los sindicatos, las organizaciones estudiantiles. La ciudadanía chilena hasta el 2015 ponía su confianza en instituciones de seguridad (Carabineros, Policía de Investigaciones, Fuerzas Armadas), en las iglesias (Católica y Evangélicas) y en los medios de comunicación. En la figura.2 podemos ver en específico como decae la confianza hacia los partidos políticos entre 1995 y 2020.

Figura 1: Confianza en las instituciones (2002-2008-2015)



Fuente: Elaboración propia adaptado de CEP (Centro de Estudios Públicos).

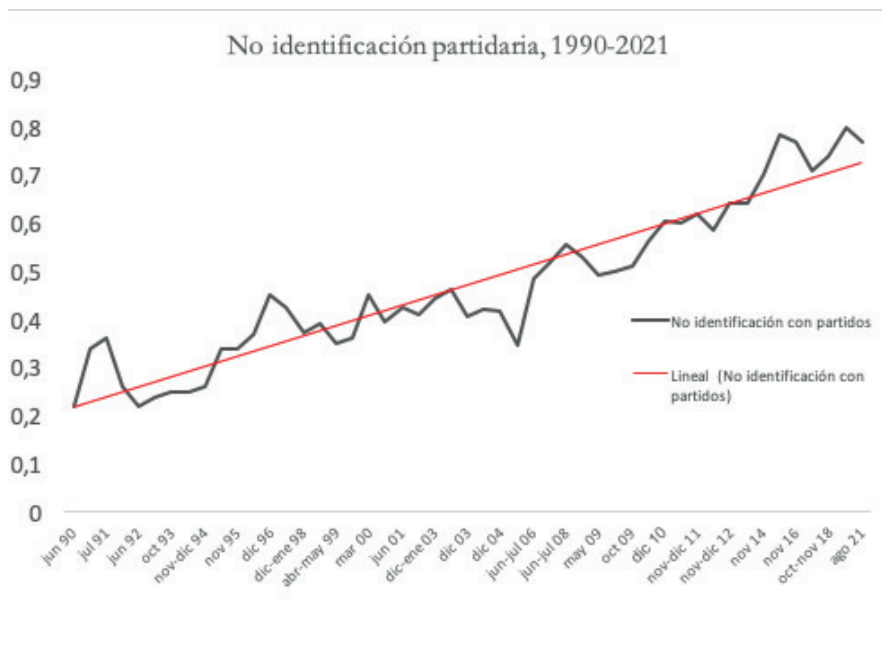
Figura 2: Confianza en los partidos políticos (1995-2020)



Fuente: Elaboración propia adaptado de Latinobarómetro.

Además, las y los chilenos dejaron de tener identificación partidaria, lo que había sido un sello de la política de partidos institucionalizada que tuvo Chile (Valenzuela 2008, 2012; Gil 1969; Luna, 2008). En junio de 1990 sólo un 22% de la población señalaba no tener ninguna identificación partidaria, y en junio de 2011 casi un 60% de la población señalaba que no se identificaba con ningún sector político.

Figura 3: No identificación partidaria (1990-2021)



Fuente: Elaboración propia adaptado de CEP (Centro de Estudios Públicos).

Como podemos ver, el tercer ciclo del sistema de partidos ha tenido una tendencia a la pérdida de confianza y legitimidad, y distanciamiento con la ciudadanía.

LEGISLACIÓN RESPECTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

Hasta 1950 los partidos políticos en Chile no poseían una personalidad jurídica propia, que los diferenciara de otras organizaciones políticas o económicas, toda vez que su constitución era voluntaria y sin requisitos especializados más allá de constituirse como cualquier otra organización de la sociedad civil, y su participación en las elec-

ciones estaba determinada (no legalmente) por los recursos que sus integrantes podían desplegar para alcanzar escaños.

En 1925 la constitución política incorpora una visión partidista de la democracia chilena estableciendo en su artículo 25 que *"en las elecciones de Diputados y Senadores se emplea un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos"*.

El inicio formal de la legislación sobre partidos políticos en Chile comienza en 1958, a través de la Ley Electoral del mismo año, la cual los reconoce legalmente, los identifica como representante de la ciudadanía, y establece como requisito que la constitución de un partido político necesita de 3.000 firmas ciudadanas de patrocinio.

La Ley 14.852 de 1962 sobre elecciones, amplía la legislación sobre partidos políticos trazando límites para la actuación de estas entidades, tales como:

- Combatir el cohecho a través de la cédula oficial, la clausura de las secretarías de propaganda en los días de elecciones y el aumento de sanciones para el cohecho.
- Establecer con claridad el candidato de los partidos políticos, tratando de soslayar ambigüedades sobre las ideas que representan con el fin de cristalizar las opiniones y aspiraciones de los ciudadanos, que es el objetivo final de los partidos políticos.
- Aumentó las exigencias para la creación de nuevos partidos, estableciendo 10.000 firmas como requisito de constitución.

El Golpe de Estado de 1973 significó la disolución de los partidos políticos y la confiscación de sus bienes. La Constitución Política de 1980 emanada de la Junta Militar, reconoció a los partidos políticos, pero sólo hasta 1987 que se dictó la Ley 18.603 Orgánica de Partidos Políticos. Dicha legislación aún vigente ha sido objeto de diversas modificaciones, como queda estipulado en el Decreto con Fuerza de Ley N°4, del 6 de abril de 2017. De dichas reformas se destacan las realizadas en el año 2016. Por una parte, la ley N°20.900, para el Fortalecimiento y transparencia de la democracia, modificó sustancialmente las normas sobre financiamiento de los partidos políticos. Por otra parte, la ley N° 20.915, que Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, transformó la naturaleza jurídica de éstos, reforzando su rol público, e igualmente

fortaleció sus estándares de democracia interna e incorporó deberes de transparencia exigibles a los partidos políticos.

Entre los requisitos actuales para la constitución de un partido se encuentra:

- Que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los registros electorales equivalente, por lo menos, al 0.5 por ciento del electorado que hubiera sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose (2015 modificación al 0,25 por ciento del electorado).
- Que se haya constituido legalmente en por lo menos ocho de las regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueran geográficamente contiguas.

LA REFORMA POLÍTICA DEL PERÍODO 2014-2016 COMO ANTESALA AL CAMBIO CONSTITUCIONAL

A partir del año 2014 la presidenta Michelle Bachelet lideró la reforma política y electoral más importante desde el retorno a la democracia. Las principales normas reformadas tenían su origen en los últimos años de la dictadura militar, las que tuvieron como fin regular el sistema político y de partidos a partir del resultado del plebiscito de 1988, sosteniendo un modelo basado en el sistema electoral binominal, el financiamiento privado-empresarial de la política, partidos políticos alejados de la ciudadanía y con escasa fiscalización, control y transparencia (Figueroa y Jordán 2017b, Chasqueti, 2017). A pesar de las reformas políticas que se habían llevado a cabo desde el retorno a la democracia en 1990, en particular las reformas legales de 1993 y la importante reforma constitucional de 2005, se hacía necesario emprender una serie de reformas que con mirada sistémica fortalecieron el sistema democrático.

Las reformas políticas se constituyeron como uno de los ejes clave del Gobierno. El diagnóstico inicial daba cuenta que la confianza hacía la política venía en una curva descendente y existía cada vez más una mayor distancia y desconexión entre instituciones políticas y ciudadanía. De acuerdo con datos del Informe de Auditoría de la Democracia elaborado por el PNUD (2014) la baja confianza ciudadana en instituciones claves para el funcionamiento del régimen había alcanzado el descenso más significativo de la región, así el Congreso y los partidos políticos registraron un 15% y 9% de apoyo respectivamente. Si bien

este descenso no era nuevo y se observaba una tendencia a la baja a nivel mundial, la caída en los últimos años en nuestro país ha sido más abrupta que en el resto de la región y de los países miembros de la OCDE (OECD 2017).

A lo anterior, se agrega la creciente percepción ciudadana sobre la imposibilidad de influir efectivamente en los procesos de toma de decisiones y la baja tasa de asociatividad en organizaciones laborales, culturales, religiosas y, sobre todo, políticas. Los datos mostraron que quienes están interesados en ser parte de organizaciones políticas rondan el 3% del total del padrón electoral. Los elementos antes expuestos configuran una compleja relación en cuanto a la baja satisfacción con el desempeño de la democracia como forma de gobierno. Según datos de Latinobarómetro de 2013, sólo un 41% de los ciudadanos están satisfechos con el funcionamiento efectivo del régimen. Si bien un porcentaje mayoritario de los chilenos considera que la democracia sigue siendo el sistema de gobierno preferible por sobre otras (63%), lo que se encuentra en riesgo es la evaluación del desempeño de la democracia. Ello hizo imperativo evaluar las causas del bajo desempeño de la democracia, e impulsar medidas efectivas que permitieran reducir el distanciamiento entre ciudadanía y las instituciones políticas y de gobierno.

De acuerdo con el mensaje de los proyectos de ley impulsado por la presidenta Michelle Bachelet, para la reforma al sistema electoral² y de financiamiento de la política³ en 2014, la definición fue avanzar hacia un fortalecimiento institucional con miras a vigorizar la representación democrática. Corregir los defectos del diseño institucional (baja competencia, dineros privados en el financiamiento de la política, partidos sólo enfocados a lo electoral y ausencia de transparencia y control), podría conllevar a fortalecer el sistema político y de partidos. Relegitimar reduce la distancia entre éste y los ciudadanos, y eso robustece la representación al poder ser los partidos los transmisores adecuados de los intereses de los primeros. Poder avanzar en este modelo, requirió una alianza entre Gobierno, Congreso y ciudadanía. La opción elegida tenía un alto grado de dificultad, pues era el propio sistema político el que debía aplicar una norma de auto-regulación y autocorrección, más aún cuando el sistema pasaba por momentos complejos.

² Ley N° 20.840 Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039&buscar=binominal>

³ Ley N° 20.900 Para el Fortalecimiento y Transparencia de la democracia <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1089342&buscar=20900>

Considerando el diagnóstico de crisis de legitimidad y confianza, se planteó una reforma política integral para renovar, ampliar y fortalecer un conjunto de aspectos, tanto procedimentales, sustantivos, como de resultado de la actividad política y su relación directa con la sociedad civil:

Figura 4: Dimensiones de la Calidad Democrática:

1. Estado de Derecho	6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles)	8. Responsiveness
2. Participación	7. Igualdad (política y legal)	
3. Competencia		
4. Accountability vertical		
5. Accountability horizontal		

Fuente: Morlino, 2008. Calidad democrática entre líderes y partidos. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/CONFRENCIA-16-MORLINO-Y-ALCANTARA.pdf>

La agenda de reformas políticas iniciada en 2014 tuvo por finalidad establecer un sistema que permitiera aumentar la representatividad de la política y la ampliación de la ciudadanía; fijar nuevas reglas de financiamiento de la política, de campañas y de los partidos políticos; y establecer un nuevo marco de fiscalización, control y sanción de los partidos y las campañas (Figuroa y Jordán 2017).

El nuevo modelo planteado descansaba en cinco ejes propios de las democracias consolidadas: a) ampliación de la ciudadanía; b) el rol público de los partidos políticos; c) un sistema de financiamiento público de la política; d) mayor transparencia, control y fiscalización y; e) un sistema efectivo de sanciones.

Los aspectos abordados por la reforma política pueden resumirse en: la reforma al sistema electoral, al sistema de financiamiento de la política, una nueva ley de partidos, la reforma constitucional y legal que permite el voto de los chilenos y chilenas en el extranjero, la reforma constitucional y legal que creó un nuevo Servicio Electoral y la reforma constitucional de pérdida del escaño.

Figura 5: Dimensiones de Calidad Democrática de las Reformas Políticas: Chile 2014-2016

		Reformas	Voto de chilenos en el extranjero	Fin al Sistema Electoral Binominal	Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia	Elección directa y popular de los intendentes	Reforma a la institucionalidad del Servicio Electoral	Reforma a los Partidos Políticos	Nueva Constitución
Dimensiones calidad de la democracia	Procedimentales	Estado de Derecho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Participación	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
		Competencia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Accountability (horizontal y vertical)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Sustantivas	Libertad (derechos políticos y libertades civiles)	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
		Igualdad (política y legal)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Resultados	Responsiveness	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Figueroa y Jordán, 2017.

La reforma política se estructuró en torno a tres bloques. El primer bloque, se dirigió a reformular las reglas electorales del país y favorecer una mejor representatividad mediante el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado, así como a ampliar la ciudadanía por medio del reconocimiento del sufragio de los chilenos en el exterior, y la ley que regula el ejercicio del sufragio. Paralelamente, se ingresó un segundo conjunto de iniciativas que busca modificar las formas de financiamiento de la política con énfasis en los aportes públicos y la transparencia; la regulación de las campañas electorales, así como modernizar y ampliar los espacios de participación política de la ciudadanía a través del fortalecimiento del carácter público de los partidos políticos. A ello se suma la elección directa, por primera vez, de los Gobernadores regionales con el objeto de atenuar el Estado unitario y distribuir el poder político.

Este segundo eje de reformas es central en la estrategia hacia una mejor democracia, dado que permite interconectar cada una de las iniciativas y dotar de mayor coherencia a las reformas políticas, esto se logró mediante la revalorización de aquellas instituciones que sostienen la democracia, de una mayor apertura de canales de participación en la toma de decisiones y del establecimiento de derechos y obligaciones a los partidos políticos, tales como financiamiento público y obligaciones de transparencia y democracia interna. En otras palabras, no es posible fortalecer la democracia sin partidos fuertes y arraigados en la sociedad.

Finalmente, un tercer bloque de reformas dirigidas a modernizar los mecanismos de fiscalización, control y sanciones mediante la autonomía constitucional al Servicio Electoral y su fortalecimiento como entidad fiscalizadora y sancionadora y la cesación del cargo por infracción a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral.

El cambio al sistema electoral permitió incorporar por primera vez en Chile una ley de cuotas de género, proceso tardío en comparación a América Latina, considerando que en 1991 Argentina fue el primer país en América latina en incorporar una ley de cuotas (Caminotti 2016; Freidenberg y Alba 2017), y permitió incorporar una mirada transversal de género a las reformas políticas iniciadas. Eso permitió pasar de un 13% de representación de mujeres en el Congreso en 2009, a 23% en 2018 (PNUD 2020). Además, las reformas a las leyes de financiamiento de la política y de partidos políticos también incluyeron incentivos a la participación política de las mujeres.

REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL (LEY N° 20.840) Y CUOTA DE GÉNERO

En el marco de una reforma electoral más inclusiva y representativa de la pluralidad, se incluyó una ley de cuotas e incentivos económicos para incentivar la participación de las mujeres en política. Esta acción, como toda política afirmativa, es transitoria y sólo se aplicará en las elecciones parlamentarias hasta 2029.

1. Se establece que, del total de candidatos a diputados o senadores, sean declaradas por partidos políticos que hayan pactado o no, o sea una asociación de candidaturas independientes, los hombres y mujeres no podrán superar al 60% del total de candidaturas. Este porcentaje es obligatorio y será sancionado por ley.
2. Las candidatas tendrán adicionalmente un reembolso por concepto de gastos electorales de 0,01 UF por voto obtenido.
3. A cada partido político se le asignará 500 UF por cada candidata electa, monto que deberá ser utilizado para desarrollar actividades de fomento de la inclusión y participación de las mujeres en la política.

FORTALECIMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

En esta reforma se establece el rol público de los partidos en promover la participación política inclusiva y equitativa de las mujeres. Se determina que:

1. Ninguno de los dos sexos podrá superar el 60% en la integración de los órganos colegiados. En caso de que éste sea integrado por tres personas, el requisito se cumple si al menos uno de ellos es de sexo diferente.
2. Los partidos deben disponer de la información estadística desagregada por género del número de militantes, distribución etaria, cargos que ocupan al interior del partido, cargos de elección popular, autoridades de gobierno, etc.

FORTALECIMIENTO Y TRANSPARENCIA DE LA DEMOCRACIA

1. Se establece que, de los aportes permanentes a los partidos políticos, al menos un 10% de los fondos deberán destinarse a actividades de fomento a la participación de las mujeres.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ACTUAL DEBATE CONSTITUCIONAL

En 2015, luego de avanzadas las reformas políticas, la presidenta anunció el inicio del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. Este fue definido como un proceso de cambio constitucional con participación ciudadana, comprometido en el programa de gobierno. En 2016 se puso en marcha dicho proyecto implementando una metodología inédita: la Convergencia Deliberativa. Esto culminó con la entrega de las Bases Ciudadanas para una nueva Constitución a la presidenta de la República, quien a su vez envió al Congreso un proyecto de reforma para la elección de un órgano constituyente. Lamentablemente no obtuvo el apoyo político requerido.

En noviembre de 2019, y luego de una amplia movilización social, los partidos políticos con representación en el Congreso concurrieron al Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, que reguló el actual proceso de cambio constitucional. El contexto político explica la regulación electoral del órgano constituyente que constituye una im-

portante innovación a la reforma electoral de 2015. Una Convención Constitucional con representación paritaria, escaños reservados para los pueblos indígenas y listas de independientes. Es así como según datos del Observatorio Nueva Constitución, un 67% de los integrantes de dicho órgano no pertenecen a los partidos políticos.

El distanciamiento de la política constituyente del actual sistema de partidos ha generado un debate en torno a su regulación en el nuevo texto constitucional, incluso a la propia denominación de éstos como organizaciones políticas, dejando espacio para que otro tipo de organizaciones de la sociedad puedan participar del ciclo electoral y de representación, lo que ha quedado definido en el texto de la siguiente manera:

- Las organizaciones políticas reconocidas legalmente implementarán la paridad de género en sus espacios de dirección, asegurando la igualdad sustantiva en sus dimensiones organizativa y electoral, y promoviendo la plena participación política de las mujeres. A su vez, deberán destinar un financiamiento electoral proporcional al número de dichas candidaturas.
- El Estado y las organizaciones políticas deberán tomar las medidas necesarias para erradicar la violencia de género con el fin de asegurar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos políticos. La ley arbitrará los medios para incentivar la participación de las personas de las diversidades y disidencias sexuales y de género en los procesos electorales.”

Del proceso constituyente nacional, la regulación de un estatuto jurídico fuerte para partidos políticos era una esperanza compartida transversalmente por expertos en la materia (Cumplido, 1984), no obstante, ello no ocurrió. El órgano constituyente pudo haber fortalecido a los partidos políticos en tanto mediadores esenciales entre autoridad y ciudadanía, favorecedores de la legitimidad de su actuar. Empero, probablemente, la propia conformación de la convención constitucional (67% de independientes) pudo haber influido en que, la definición jurídica de no hacer referencia expresa a ellos y abordarlos solamente en términos genéricos como “organizaciones políticas” se haya impuesto.

La omisión de los partidos políticos no es un elemento baladí, los convencionales tuvieron dos instancias para debatir sobre su regulación, en un primer informe, la decisión fue equiparar a los movimientos sociales con los partidos políticos, otorgándoles el mismo rango

constitucional, tratándolos como instituciones similares. La crítica no tardó en llegar y, en un segundo informe, en un intento por perfeccionar los preceptos constitucionales en la materia, se definió utilizar de forma genérica la noción de organizaciones políticas. Situación a lo menos preocupante toda vez que, aquel silencio constitucional trae a la memoria, aquella decisión política que el constituyente del año 1980 adopta en cuanto a despolitizar la política, plasmando ciertas dudas sobre el rol de los partidos, minimizando su labor como canalizadores de la opinión pública ergo arquitectos del bien común general. Tal como describe Huneeus el régimen autoritario no buscó una institucionalización política a través de la competencia política si no que personalizó el poder en base a lealtades de grupos políticos plasmando una "ideología de los independientes" otorgándoles recursos que sólo están destinados a los partidos políticos (Huneeus, 1984).

Por su parte, la regulación constitucional respecto de los partidos políticos no ha sido un elemento constante o uniforme en nuestra historia. Un breve recorrido histórico por los últimos tres textos constitucionales revela aquel escenario.

La Constitución de 1833, en razón del convulso contexto histórico en el que se produjo, tuvo como principal objetivo consolidar un régimen político de corte presidencial, cuya primaria finalidad fue fortalecer la figura del Presidente de la República, preeminencia que adquirió desde el año 1830. No hubo mención expresa respecto de los partidos políticos, fenómeno que se explica naturalmente porque dichas organizaciones surgirán formalmente y fuertes luego del año 1850. Dentro de aquellas robustas atribuciones, el presidente soteradamente intervenía en la selección de candidatos para integrar el Congreso Nacional, según Bernardino Bravo Lira, ello no representó un atropello a las fuerzas políticas debido a su propia debilidad (Bravo Lira, 1983). Con todo, podemos concluir que, si bien no hubo un especial interés por el constituyente de los treinta en establecer preceptos constitucionales sobre partidos políticos, ello se justifica básicamente por su incipiente existencia e influencia en el poder.

Otro fue el escenario que se desarrolló en el marco del proceso constituyente de 1925, durante este período y con posterioridad a él, surgen nuevas fuerzas políticas, competitivas, democratizantes que reflejan el nuevo conflicto social del país. El texto del 1925 menciona por primera vez a los partidos políticos de forma muy somera e indica en el artículo 25 que en la conformación del Congreso Nacional se empleará un procedimiento que permita la efectiva proporcionalidad en la representación de opiniones y partidos políticos. Será mediante la institucionalidad que se establece para ejecutar el sistema

electoral a través del Tribunal Calificador de Elecciones y el Registro Electoral que, en palabras de Etchepare Jasen, se fortalecen extraordinariamente la influencia de las dirigencias de los partidos políticos, mediante su participación en el diseño de listas, pactos y orden de presencia (Etchepare Jasen, 2001).

Por tanto, a pesar de que la escueta regulación de los partidos políticos en la Constitución Política de 1925, se les dotó de un nivel de influencia mayor en el régimen democrático, ya lo planteó Ana María García Barzelatto cuando compara la Constitución de 1925 y la del año 1980, indicando que la primera, no formula un concepto de partido político, pero, a lo menos le otorgaba fines y objetivos específicos, mientras que la segunda, originalmente tampoco entregó un concepto, pero aún peor tampoco estableció sus objetivos y, en una especie de contrasentido, regula aquellas actividades en las que no deben intervenir. Por tanto, será labor del legislador acotar y diseñar el sistema de partidos (Barzelatto, 1985), situación que se repetirá en el caso de aprobarse la propuesta constitucional en el plebiscito correspondiente.

Desde una perspectiva comparativa Chile se alejó de aquellos textos constitucionales más recientes que regularon de forma clara y expresa a los partidos políticos como Colombia, Argentina y Suiza.

El texto constitucional colombiano del año 1990 también se inclinó por contemplar un interesante y detallado estatuto normativo para partidos y movimientos políticos, si bien incorporan la voz movimientos políticos, el artículo 107 y el artículo 265 son preceptos que observan una prolija regulación que releva su relevancia democrática de los mismos y diseña el sistema de control a cargo de la inspección de estos.

Otro diseño constitucional vecino contemplado en la Constitución Política de Argentina, señala en el artículo 38 que:

"Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Esta valorización de los partidos políticos también se expresa en la Constitución española que en su artículo 6 establece con claridad la relevancia de dichos órganos en el régimen democrático, precepto que reza:

"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos",

Sin embargo, nuestro país se suma a la tendencia latinoamericana contenida en las recientes Constituciones de Bolivia y Ecuador que optaron por regular el derecho que posee toda persona a participar en un movimiento o partido político, omitiendo un estatuto jurídico propio que defina y delimite su función. Será interesante examinar en un trabajo posterior por qué este fenómeno de rechazo y desconfianza hacia los partidos políticos se refleja de esta manera en nuestra región.

Con todo, habría sido interesante que las definiciones del órgano constituyente caminaran en la dirección de reconocer expresamente a los partidos políticos como elementos centrales en la conformación y calidad de la democracia; regulando exigencias claras y precisas en el financiamiento, rendición de gastos, transparencia y contenido programático de su propio ethos como en la presentación de candidaturas, en definitiva, contribuir en el perfeccionamiento de sus estructuras favoreciendo los vasos comunicantes con la ciudadanía.

La convención constitucional a momentos se vio atrapada en el diseño del sistema político, la discusión giró en torno al régimen de gobierno y el bicameralismo, mermando el debate tan o más relevante, relativo al sistema de partidos políticos. El sistema político que se escoja y se adecúe a la realidad de cada país, en gran medida, se materializa a través de los partidos políticos, por ende, la manera en que finalmente se plasma el diseño de partidos incidirá en la debilidad o robustez del régimen democrático. En nuestra opinión, la ambigua regulación sobre dicho sistema dificulta la conformación de alianzas de gobierno estables, propende a las candidaturas independientes, abre camino hacia tendencias populistas y socava la competitividad programática e ideológica en los procesos electorales. Por tanto, de aprobarse el borrado de nueva Constitución una vez más será el legislador de turno quien deba asumir la responsabilidad democrática de dibujar un sistema de partidos políticos.

CONCLUSIONES

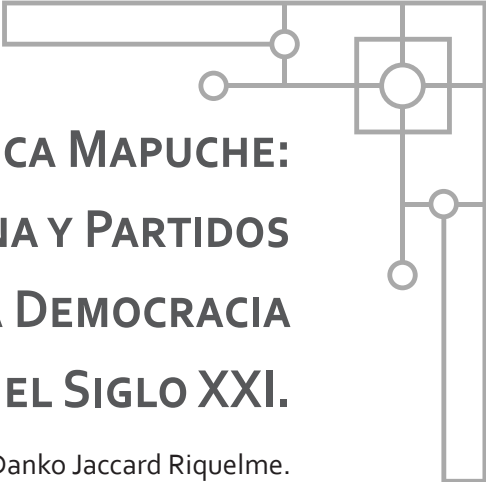
Los partidos políticos en tanto organizaciones que articulan la vida política configuran un elemento central en el desarrollo del régimen democrático, la relación causal entre sistema político, sistema de partidos y democracia conforman una tríada que determina la debilidad o fortaleza de un régimen político. Por consiguiente, el diseño del sistema político debe siempre considerar como elemento esencial, la regulación de un estatuto jurídico adecuado y robusto que regule a los partidos políticos.

Nuestro país de forma tardía en el año 1958 dota de una regulación a los partidos políticos. Por su parte, los procesos constituyentes nacionales han expresado un comportamiento oscilante, en lo relativo a su consagración constitucional y en especial respecto de la definición de sus roles y funciones, baste recordar la intencionada debilidad con la que fueron contemplados por el constituyente de 1980. Es por ello que existen ciertas expectativas en la labor que realizaría el órgano constituyente del año 2021-2022 toda vez que, se esperaba que aquella conducta constitucional fuera corregida dotando de mayor solidez normativa a dichos órganos claves para el desarrollo de la democracia, sin embargo, la denominación genérica de "*organizaciones políticas*" no satisface aquellas expectativas, es más, coloca nuevamente en la esfera de competencias del legislador, la definición institucional y política respecto del rango o preeminencia que tales instituciones tendrán en la vida política nacional con lo volátil que pueden ser aquellas definiciones.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barzelatto, A. (1985).** La regulación constitucional de los partidos políticos en las constituciones políticas chilenas de 1925 y 1980. *Revista de Derecho Público*, no 37/38, págs. 19-43.
- **Chasqueti, D. (2017).** Sobre las reformas políticas en Chile. En, Reformas Políticas en Chile 2014-2016. Análisis y evaluación de las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. MINSEGPRES – Idea Internacional. Santiago, Chile. Edición: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Cumplido, F. et al (1984).** El estatuto jurídico de los partidos políticos. *Estudios Públicos*, 1984, no 14.
- **Duverger, M. (1996).** Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- **Escudero, M. Cristina y Baeza, J. (2022).** Partidos Políticos: Crisis y ¿solución constitucional? En, Pérez, Claudio y Cifuentes, Javier. Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional. Santiago: CED y KAS.
- **Figueroa, P. y Jordán, T. (2017).** La ruta hacia una mejor democracia. En, Reformas Políticas en Chile 2014-2016. Análisis y evaluación de las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. MINSEGPRES – Idea Internacional. Santiago, Chile. Edición: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Gamboa, Ricardo, López, Miguel Ángel y Baeza, Jaime. (2013).** “La evolución programática de los partidos políticos chilenos 1970-2009: de la polarización al consenso”. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33 (2), p. 443-467. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200002>
- **Gil, Federico (1969).** Sistema Político de Chile. Santiago: Andrés Bello.
- **Huneus, C. et al (1984).** Los partidos políticos y la transición a la democracia en Chile hoy. *Estudios Públicos*, no 15.
- **JENSEN, J. (2001).** Sistemas electorales, partidos políticos y normativa partidista en Chile, 1891-1995. *Revista de Estudios Políticos, Vol. (112)*, p. 149-178.

- **Lira, B. (1983).** Constitución de 1833, La. *Revista Chilena de Derecho*, vol. (10), p. 317.
- **Mainwaring, S. y Scully, T. (1995).** Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press.
- **Morlino, L. (2008).** Calidad democrática entre líderes y partidos. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/CONFERENCIA-16-MORLINO-Y-ALCANTARA.pdf>
- **OCDE (2017).** OECD Public Governance Reviews Chile: Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process. París: OCDE.
- **PNUD (2014).** Informe Auditoría a la Democracia. Santiago: PNUD.
- **Sartori, G. (2000).** Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza.
- **Valenzuela, A. (2008).** Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. En, Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: pnud, cep, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y cieplan, 2008.



LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA MAPUCHE: PARTICIPACIÓN INDÍGENA Y PARTIDOS POLÍTICOS DE CARA A UNA DEMOCRACIA PARA EL SIGLO XXI.

Danko Jaccard Riquelme.

RESUMEN

Desde inicios del siglo XX los mapuches participan en la vida política nacional. Fundan organizaciones y se relacionan con las estructuras tradicionales de participación política. Sin embargo, desde finales del Siglo XX se produce un cambio de paradigma que da origen a un nuevo clivaje político asociado con el fortalecimiento de la identidad etno nacional como motor de la participación política. La relación de los Partidos Políticos en relación con este nuevo clivaje constituye un desafío de cara al siglo XXI.

INTRODUCCIÓN

La diversidad étnica y cultural plantea un sinnúmero de desafíos para las sociedades democráticas contemporáneas y especialmente a los partidos políticos tradicionales, entendidos como herramientas de canalización de la participación política. La multidimensionalidad de desafíos que entraña la diversidad étnica comprende desde el cuestionamiento a la idea de comunidad política y el abandono a la neutralidad cultural del estado, hasta los potenciales riesgos aparejados al reconocimiento de derechos colectivos y formas de ciudadanía diferenciada, pero también desafía la configuración de los clivajes políticos tradicionales.

Las sociedades democráticas tienen el reto de buscar mecanismos que permitan administrar y canalizar adecuadamente las tensiones que la diversidad entraña. En este sentido, resulta relevante entender que frente a la diversidad y su potencial riesgo divisivo es necesario la implementación de mecanismos institucionales de “acomodación”¹ étnica y cultural como una forma estable y moralmente defendible de administrar las diferencias dentro de un Estado.²

En momentos donde en nuestro país se debate acaloradamente sobre el alcance de la participación indígena en el proyecto constitucional, parecería casi una obviedad hablar de participación diferenciada. En la inédita instancia constituyente, nacida de la crisis de octubre de 2019, se ha puesto en el centro del debate conceptos como plurinacionalidad, derechos colectivos, autonomía, derechos territoriales, multiculturalismo etc. Esta discusión ha relevado la existencia de un país diverso donde coexisten diversos grupos etno-nacionales (pueblos indígenas) en el seno de la sociedad nacional.

La energía que ha alcanzado la discusión constituyente sobre el alcance de los derechos indígenas ha desatado reticencia, temor y resistencia de sectores importantes de la sociedad chilena quienes, muchas veces, anclados en la idea la homogeneidad y excepcionalidad nacional, perciben en dicho reconocimiento un riesgo para la integridad y convivencia democrática del país.

Con todo, una mirada en retrospectiva permitirá entender que la intensidad del debate, y el anclaje de estos conceptos – muchos de ellos aun disputados-, primero no es nuevo, ni exclusivo de nuestro país, y luego, se enmarca en un largo camino de resistencia a la exclusión e invisibilización que caracterizó la participación indígena durante el siglo XX y gran parte del XXI.

En efecto, desde la década de los 90's el escenario de movilización política indígena en Chile ha venido intensificándose y desbordando la institucionalidad nacional cada vez con mayor frecuencia, siendo particularmente evidente en la última década.³ Frente a ello el Estado,

¹ Sin perjuicio que más adelante será definida, entendamos la idea de acomodación como la administración democrática de las diferencias.

² Kymicka, W. (2007). Multicultural Odysseys. *Ethnopolitics*, Vol. 6 N°4, 585 – 597. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17449050701659789?journalCode=reno20>

³ En este sentido quienes han puesto la debida atención al fenómeno, recordaran que la movilización política de comunidades y organizaciones mapuche en las regiones del sur de nuestro país y parte de la Patagonia argentina ha venido produciéndose con sostenida intensidad desde la conmemoración del V centenario del denominado “*encuentro de dos mundos*”. Incluso en el caso de la transición chilena el escenario de movilización indígena mapuche fue una de las primeras urgencias que el gobierno del presidente Aylwin debió abordar. Recordar el caso de Quinquen en la Comuna de Lonquimay, Región de La Araucanía.

los gobiernos y en general la clase política parecen pasmados. Todas las respuestas y medidas implementadas han sido tardías, ineficientes o insuficientes. Esta falta de respuesta, por su parte profundiza y agudiza el conflicto, estimulando un escenario de movilización política extrainstitucional.

El poder político central y las elites nacionales parecen mirarse confundidas frente a un fenómeno político que no logran descifrar e interpretar cabalmente. El llamado "*conflicto mapuche*",⁴ que irrumpió en la esfera pública nacional con inusitada fuerza en la última década del siglo XX, aún resulta incomprensible para gran parte de la sociedad nacional, pero sobre todo para la elite política.

La pregunta que cabe a continuación entonces es: ¿a qué se debe este desconcierto? En respuesta podrían deslizarse una multiplicidad de hipótesis, pues existe un sinnúmero de variables que podrían tener incidencia en la agudización de un conflicto centenario. Desde variables de pobreza, crecimiento económico, promesas no resueltas, discriminación etc. pero de toda esta diversidad de alternativas pareciera que hay una que es prevalente: "La falta de entendimiento del fenómeno que se pretende explicar".

Es decir, la institucionalidad, las elites políticas, los partidos y la sociedad chilena desconocedoras del fenómeno que tienen en frente buscan sin éxito respuestas y soluciones recurriendo a un manual propio del siglo XX para un problema del siglo XXI. Las demandas mapuches – e indígenas- fueron históricamente invisibilizadas, subsumidas en las demandas de clases, superación de la pobreza o agrarias y en el mejor de los casos folklorizadas. Sus demandas fueron solo parcialmente interpretadas por los partidos políticos, mientras que las políticas estatales recurrían a respuestas conocidas para demandas específicas de dichos grupos de interés. Esta fórmula funcionó por algunos años permitiendo anestesiar transitoriamente las reivindicaciones de las comunidades indígenas. Sin embargo, la receta dejó de ser eficaz pues no aborda el problema en su integralidad, el cual es: la democratización y redistribución del poder político, o en palabras de Charles Taylor, la necesidad de una política del reconocimiento que busque corregir las desventajas sufridas por un grupo, mediante el reconocimiento de derechos diferenciados para de esta forma encontrar su espacio en aquellos lugares donde se articula el sentido de comunidad política (Taylor, 1992).

⁴ No estoy particularmente a favor de la utilización de este concepto pues se mezclan en él desde hechos simplemente delictuales hasta reivindicaciones culturales de comunidades indígenas. Sin embargo, atendido que se encuentra instalado en la esfera pública recurriré a él, sin perjuicio de las precisiones que correspondan.

En este artículo buscaremos aproximarnos a los desafíos que implica la irrupción de un clivaje donde la pertenencia étnica indígena – mapuche- se conforma como actor central del proceso de “movilización étnica”. Asimismo, relevaremos la necesidad de abordar una respuesta que permita canalizar, institucional y democráticamente, las tensiones que entraña el reconocimiento de la diversidad etno nacional a partir de la superación de los clivajes políticos tradicionales.

PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN: LA POLÍTICA MAPUCHE EN EL SIGLO XX

La negociación y búsqueda de acuerdos ha caracterizado históricamente y desde tiempos coloniales al pueblo mapuche. De estas características tomaron nota rápidamente los conquistadores, quienes, al verse impedidos de conquistar militarmente el corazón del territorio mapuche, debieron negociar con las parcialidades indígenas. El orden colonial se expresa a través de la política de los Parlamentos Hispano-Mapuche. De igual manera esta cualidad política del pueblo mapuche se manifiesta durante el nacimiento y consolidación de la República, con posterioridad a la ocupación militar de la Araucanía a fines del siglo XIX, y en paralelo con el intrincado proceso de radicación y expropiación de las tierras mapuche, iniciado con posterioridad a la anexión estatal. Los mapuches logran rápidamente comprender los códigos culturales de la sociedad chilena adquiriendo temprana conciencia de la importancia del poder político como herramienta de respuesta de los problemas del pueblo mapuche. De igual modo, comprenden la importancia de la representación parlamentaria y la lógica de alianzas en la protección de sus derechos y cultura. Las organizaciones mapuches desde inicios de siglo XX se articularon rápidamente con partidos políticos tradicionales, fueran estos conservadores, liberales y progresistas formando alianzas estratégicas más o menos flexibles. Esta articulación, no necesariamente obedeció a razones de suscripción ideológica, sino que buscó por lo general incidir con mayor o menor éxito en la toma de decisiones políticas en relación a materias que eran susceptibles de afectarles. En particular las políticas de resguardo y protección a la tierra indígena.

De esta forma en los 50`s a 70`s las organizaciones mapuches fueron actores relevantes del proyecto populista del General Ibáñez en alianza con el Agrario Laborismo⁵. Luego, en la década de los sesenta participan activamente en el proceso de reforma agraria iniciado

⁵ El Partido Agrario Laborista (PAL) era un amplio movimiento pluripartidista que apoyó al Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. El PAL aglutinaba sectores cercanos al partido comunista

durante el gobierno de Alessandri, profundizado durante el sexenio democristiano y durante los años de la Unidad Popular. En el marco de estos procesos de reformas sociales, los dirigentes y las organizaciones mapuche participaron al alero de los partidos políticos tradicionales, fueran estos de izquierda, centro o derecha. La dictadura militar determina no solo la desarticulación política nacional, si no también mapuche, toda vez que impacta no solo políticamente a las organizaciones, sino que también cultural y económicamente.

El retorno a la democracia en 1990 da inicio a una nueva etapa en la relación estado- pueblos indígenas marcado por un reconocimiento de derechos de baja intensidad. El pacto de Nueva Imperial en 1989, suscrito entre el candidato de la oposición democrática Patricio Aylwin y las principales organizaciones indígenas del país, sella la carta de navegación política que da inicio a la transición democrática chilena y que servirá de hoja de ruta para las políticas indígenas hasta 2019. Fiel al compromiso asumido, el presidente Aylwin envía al congreso una batería de reformas acordadas en Imperial, de las cuales solo alcanzan a ver la luz dentro de su mandato – en 1993- la dictación de la Ley Indígena N.º 19.253. Algunos otros compromisos quedarán guardados en los cajones de la Moneda o del Congreso, mientras otros – unos pocos - se cristalizan bastante más tarde, como la aprobación del Convenio 169 de la OIT que llegó en el año 2008.

La fase iniciada por los gobiernos transicionales, encabezados por la coalición de partidos políticos de centro izquierda denominada Concertación de Partidos Por La Democracia, se caracterizó por una doble estrategia, por un lado, la implementación de un multiculturalismo moderado e incompleto y por el otro una criminalización de la protesta indígena. Las reformas de la transición se centraron en el reconocimiento de los aspectos culturales de los pueblos indígenas, en lugar del reconocimiento de los derechos políticos. Focalizaron su actuar en políticas de erradicación de la pobreza y persecución criminal sin mayor éxito. Los gobiernos democráticos post 1990 fueron generosos en la elaboración de diagnósticos, pero erráticos en sus soluciones. Muestra de ello es que desde el año 2019 el escenario de violencia solo tiende a agudizarse exponencialmente.⁶

hasta ex adherentes al Nacional Socialismo criollo. Fue un movimiento funcional al proyecto populista del ex militar y que tiene su inspiración más cercana en el Peronismo Argentino.

⁶ Incremento de violencia rural en la macrozona está disponible: https://www.swissinfo.ch/spa/chile-violencia_comienza-en-el-sur-de-chile-la-militarizaci%C3%B3n-por-aumento-de-la-violencia/47602752. Ultimo acceso junio 2022.

El denominado "*conflicto mapuche*", no es sino el corolario de un largo y profundo proceso de reconstrucción etno nacional mapuche, es decir, un lento proceso de acumulación de fuerzas, de avances y retrocesos, de derrotas y victorias materiales y simbólicas colectivas que se enraíza en las postrimerías del siglo XIX, que se articula en torno a solidaridades profundas a partir de sentimientos afectos y dolores compartidos y que refuerzan la pertenencia e identidad colectiva.

Este "conflicto" se mantuvo latente por décadas, canalizándose parcialmente a través de la participación política tradicional. Hasta que en el ocaso del siglo XX se manifiesta abiertamente producto de una multiplicidad de factores. Donde la decepción frente a las políticas públicas indígenas de los gobiernos democráticos y junto a la falta de capacidad de la clase política – partidos políticos- de representar los intereses, aspiraciones y demandas de los pueblos indígenas constituyen argumentos relevantes a la hora de entender el escenario de conflicto instalado en la zona sur del país.

Como contracara del fracaso estatal y de la clase política, se encuentra el éxito del proceso de reconstrucción y fortalecimiento de la identidad indígena. Mientras muchos celebraban el colapso de los socialismos reales, la globalización, internet y el fin de la historia,⁸ de modo subterráneo y silencioso se gestaban procesos profundos de reconstrucción identitaria en múltiples grupos excluidos a lo largo del globo. Al despertar de la resaca globalizadora nos enfrentamos al resurgimiento de identidades etno nacionales que se pensaban desaparecidas. Este renacer identitario nacional dio paso a procesos soberanistas, plebiscitos independentistas, secesiones estatales, proliferación de limpiezas étnicas. Al mismo tiempo, y por este lado del mundo, el pueblo mapuche laboriosamente consolidaba un proceso de revitalización identitaria, demandando a viva voz a través de la movilización política, aquella participación de la que habían sido excluidos o parcialmente representados, asimismo reivindicaron el reconocimiento de derechos políticos colectivos de pueblos indígenas que se venía delineando en el ámbito internacional.

En este escenario los partidos políticos tradicionales – al igual que la clase política nacional - fueron lentamente perdiendo el espacio, peso y conexión con el mundo indígena, al ser incapaces de comprender la naturaleza y magnitud del fenómeno que tenían en frente. La demanda de derechos al territorio, recursos naturales, autodetermi-

⁷ Las cursivas son mías.

⁸ Parafraseando al autor liberal Francis Fukuyama quien dio por muerta la historia luego de la caída de la Unión Soviética en 1991 y el término de la guerra fría. I "El Fin de La Historia y El Último Hombre." De 1992.

nación y ciudadanía diferenciada, no se corresponden con las fórmulas tradicionales propias del siglo XX al no encuadrar con las categorías de clase, libertades, minorías, cultura y derechos individuales.

LA REARTICULACIÓN DEL DISCURSO ÉTNICO MAPUCHE: RECONSTRUCCIÓN IDENTITARIA Y NACIMIENTO DE DISCURSOS EXCLUYENTES

Las organizaciones mapuches que nacieron durante la década de 1980 expresaron un discurso político ambiguo.⁹ Por un lado, manifestaron un discurso centrado en la recuperación de rasgos e identidad cultural, mientras por el otro, fueron parte activa de la transición a la democracia. Muchos de sus dirigentes se encontraban vinculados con los partidos políticos de oposición a la dictadura y negociaron reformas políticas en ese período. Como resultado de este proceso, las organizaciones indígenas lograron introducir algunas reformas legales de baja intensidad en el sistema político, sin desafiar sustancialmente las bases del modelo económico impuesto por la dictadura. Estas reformas consistieron básicamente en el establecimiento de una nueva institucionalidad indígena y un reconocimiento limitado de derechos diferenciados, y protecciones a la tierra indígena que se vieron plasmadas en la dictación de la Ley Indígena N.º 19.253 de 1993.

Hasta los años 80 los indígenas demandaban mejoras económicas y reconocimiento a derechos culturales. Sin embargo, desde mediados de la década de los 90 el discurso político indígena estuvo marcado por el reconocimiento de derechos colectivos a la tierra, territorios y autodeterminación. Las demandas etnonacionalistas mapuche ocurridas en las últimas décadas, en las que el reconocimiento de la identidad es un componente esencial, se instalaron en el centro de la acción y el discurso del movimiento mapuche, y fueron la ruptura paradigmática más importante durante el periodo de la transición.

El proceso de politización de la identidad está necesariamente vinculado con una reconstrucción de etnicidad. Los pueblos indígenas, en general, y el pueblo mapuche en particular, han llevado a cabo desde la década de 1980 un largo proceso para rescatar su cultura, idioma, símbolos y ritos. De este modo, han fortalecido el proceso de reconstrucción de la memoria colectiva como parte del proceso de fortale-

⁹ Michel Foucault sostiene que cada discurso social – conjunto de valores, creencias y sistemas de pensamiento- contiene una o más afirmaciones de verdad generadas políticamente. Foucault también cree que cada discurso se encuentra con un contra discurso que desafía la legitimidad del discurso original.

cimiento de su conciencia étnica. En este proceso de fortalecimiento, la historia – imaginada- es considerada como fuente de legitimación política. La ventaja de la historia es que hace posible encontrar en el pasado lo que resulta indispensable o conveniente para el futuro.

La recuperación y recreación de significados, ritos y símbolos colectivos asociados a la identidad nacional es fundamental en la politización de la etnicidad. En este proceso de reconstrucción o reinención “el origen” es fundamental. Para quienes reconstruyen su identidad el viaje al origen – cuasi metafóricamente la vuelta a la madre- se ha transformado en una meta. El origen, más no el pasado, constituye la búsqueda de un nuevo Grial. En palabras de Savater el origen nos revela el sentido: *"Porque el origen es previo a la configuración de las subjetividades. El origen puede afirmarse como inapelable y absoluto..."* (Savater, 1995)

LA MOVILIZACIÓN MAPUCHE Y LOS PELIGROS DE UN NACIONALISMO EXCLUYENTE

En Chile, al igual que países donde existe diversidad de grupos etno nacionales como Bélgica, España, Canadá, Reino Unido y Nueva Zelanda, el proceso de reconstrucción y consolidación de minorías etno nacionales paulatinamente ha dado nacimiento a clivajes políticos basados en la identidad. En ellos es posible encontrar un amplio abanico de organizaciones políticas específicas que asumen discursos etno nacionalistas de distinta intensidad. El clivaje étnico se puede superponer o entrar en tensión con los clivajes tradicionales basados en ejes izquierda- derecha y/o liberal- conservador.

En general, en aquellos países donde existen las organizaciones políticas o grupos de inspiración nacionalista, expresan profundas aspiraciones políticas y mantienen una presencia relevante en los escenarios políticos nacionales o regionales, pudiendo llegar a convertirse en partidos con alto potencial de coalición, negociación o al menos de chantaje a los partidos tradicionales.

Con todo, el proceso de reconstrucción y politización de las identidades étnicas y la reconstrucción de grupos etno-nacionales, está lejos de ser un proceso inocuo. Por el contrario, se encuentra lleno de intrincados intersticios donde los peligros y tentaciones excluyentes acechan frecuentemente. Un camino que no tiene nada de idílico o virtuoso, especialmente tratándose de aquellas culturas excluidas o/y discriminadas históricamente. Los nacionalismos excluyentes asignan y reconocen autonomía y libertad (agencia) a solo a una parte o grupo

dentro del colectivo, sin embargo, se la niegan a otros (mujeres, migrantes, otras minorías invisibilizadas). El nacimiento de este tipo de nacionalismos es prevalente en sociedades que se perciben a sí mismas como marginalizadas, invisibilizadas o en riesgo, y que se sienten en constante ataque o acoso por parte de la sociedad mayor. En estos casos los discursos nacionalistas demandan reparación. Estos grupos se ven y declaran a sí mismos como colectivos damnificados por la historia y exigen el tipo de ayudas que esperan las víctimas de parte de los poderes públicos. Este "victimismo histórico" se convierte en un sustrato generoso para la construcción de un proyecto político que emerge como "reacción legítima a las injusticias". En estos casos, los discursos étnicos excluyentes tienen el riesgo de permearse a sectores importantes de la sociedad indígena quienes pueden terminar legitimando vías de expresión extra institucionales. Fortaleciendo una percepción que su relación con la sociedad mayor se basa en dicotomías maniqueas entre un "ellos" y "nosotros", o bien como sucede en nuestro país entre "*winkas*"¹⁰ y "*mapuche*"¹¹ como si estas fueran categorías en tensión, y oposición.

Esto es apreciable en un sector del movimiento mapuche que, a pesar de ser aun marginal, recurre en esta reconstrucción a la resignificación de símbolos y mitos de origen, para reafirmar su identidad y transformarla en una herramienta política en la que no pocas veces la violencia se argumenta como un método de acción política legítimo. En nuestro caso, la figura retórica del "*weichan*"¹² y el "*wiechafe*"¹³ se han transformado en símbolos recurrentes para un sector del discurso político mapuche.¹⁴

Experiencias comparadas dan cuenta que este fenómeno no es excepcional y que el nacionalismo tiende a oscilar entre vertientes autoritarias y otras más bien cívicas. El análisis demuestra que en aquellos países donde no hay políticas de reconocimiento ni canales de participación o "acomodación" para las demandas étnicas, el nacionalismo excluyente se fortalece y los escenarios de violencia se tornan prevalentes.¹⁵ Los nacionalismos excluyentes son esencialmente conservadores y se caracterizan por buscar la preservación de cualidades

¹⁰ Las cursivas son mías

¹¹ Las cursivas son mías

¹² Las cursivas son mías.

¹³ Las cursivas son mías.

¹⁴ Guerra y guerrero en mapuzungun respectivamente.

¹⁵ Muestra de ello la constituyen el surgimiento de movimientos islamistas en Europa conformados mayoritariamente por descendientes de migrantes provenientes de Medio Oriente que deciden volver a los países de sus padres a fin de insertarse en grupos integristas.

primordiales o esenciales que definen el *ethos*¹⁶ del grupo, y se suelen definir a partir de rastros virtuosos del pasado, selectivamente escogidos, y la mitificación de los vínculos primordiales (lengua, religión, historia etc.).

En este sentido, un análisis simple nos demuestra que todo clivaje da origen a nuevos canales de participación institucional, y el caso del clivaje étnico no es la excepción. La aparición de partidos etno-nacionalistas con votaciones relevantes han desplazado paulatinamente a los partidos tradicionales. Muestra de ello es el caso del Partido Nacionalista Vasco en País Vasco (PNVD), el Convergencia y Unión (CiU) en Cataluña, el Partido Nacionalista Escocés y el Bloc Québécois en Canadá. Con todo, la aparición de este clivaje también ha permitido la irrupción de nacionalismos menos cívicos, como el expresado por movimientos como Batasuna y Bildu, Esquerra Catalana o Alba Party en País Vasco, Cataluña y Escocia respectivamente, todos movimientos que en mayor o menor medida expresan versiones más extremas del nacionalismo étnico.

El escenario nacional no parece indicar que el fenómeno vaya por un carril diferente. Como se ha visto sostenidamente en las últimas décadas, existe una creciente desafección de la ciudadanía con los partidos y coaliciones tradicionales. La aparición de nuevos referentes partidarios, tanto de izquierda, centro y derecha, como el nacimiento de movimientos políticos vinculados a las identidades, parecen predecir una alta fragmentación del escenario político propicio para el nacimiento de partidos de corte autoritario y/o etno nacionalistas.

BUSCANDO CAMINOS DE SALIDA: LA ACOMODACIÓN DE LA DIVERSIDAD

Frente a escenarios de tensiones étnicas, la evidencia comparativa demuestra que estos son mayormente posibles cuando las minorías etno nacionales se encuentran concentradas territorialmente y sobre todo cuando no hay respuesta estatal o esta es ineficiente. Los ejemplos históricos nos indican que la profundización de las diferencias étnicas, las velocidades del proceso de reconstrucción etnonacional, la efectividad y oportunidad de las políticas públicas estatales, la presión y/o violencia política ejercida, la exclusión, racismo, discriminación y pobreza tendrán incidencia en la intensidad de esta construcción y la profundidad de la politización, como también el grado de tolerancia

¹⁶ Las cursivas son mías.

hacia otros grupos y en definitiva la posibilidad de la utilización de la violencia como una herramienta política.

Frente a estos escenarios es necesaria la atención completa por parte del Estado. La evidencia nos da cuenta de que la adopción de políticas orientadas al reconociendo de derechos en función del grupo constituye un camino de salida frente a escenarios de polarización (Kimlicka, 1995). En este sentido, la adopción de políticas estatales de reconocimiento de la diferencia, que combinen derechos políticos, de autogobierno y derechos culturales, han disminuido las tensiones sin eliminarlas por completo. Ellas constituyen lo que la doctrina ha venido a denominar como mecanismos institucionales de "acomodación"¹⁷ de las diferencias.

Esta acomodación se materializa mediante respuestas normativas que buscan la administración institucional de potenciales conflictos surgidos de la diversidad. Este proceso de "acomodación de la diversidad"¹⁸ ha sido entendido como:

"...La capacidad del Estado de contener y administrar conflictos y tensiones inter grupales que coexisten en un mismo territorio estatal dentro de los mecanismos y procedimientos establecidos democráticamente a partir de acuerdos institucionales representativos. Es decir, la administración de las diferencias mediante la distribución del poder político en normas fundamentales ..."
(Terney, 2005, p.15)

Siguiendo a Bermeo y Moretti La idea de acomodación de las diferencias tiene al menos tres dimensiones claramente identificables.¹⁹ Primero, busca la minimización de la violencia étnica y la movilización política extrainstitucional. Segundo, permite la disminución de los grados de alienación y hostilidad hacia el Estado central como un mecanismo preventivo de la aparición de sectores radicales que buscan salidas extrainstitucionales, donde la violencia y el separatismo terminen siendo consideradas como un camino legítimo; y finalmente, una tercera dimensión vinculada al respeto protección y garantía de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos sin distinción alguna.

La experiencia muestra que políticas basadas en el reconocimiento de derechos son respuestas eficaces a la agudización de tensiones interétnicas, mientras que las respuestas que refuerzan la homogeneización y estandarización tienden a promover la aparición de nacio-

¹⁷ Las cursivas son mías.

¹⁸ Las cursivas son mías.

¹⁹ Op cit

nalismos excluyentes y radicalizar a aquellos grupos que no se sienten representados por la estructura nacional.

En consecuencia, el reto presentado por las minorías etno nacionales en el contexto de sociedades diversas, requiere de un complejo abordaje institucional. Estableciendo mecanismos orientados a la distribución y democratización del poder político dentro del Estado, es decir, a la articulación de la estructura política institucional que canalice las tensiones y conflictos. Es precisamente ahí donde deben ir centrados los desafíos de las elites políticas nacionales y los partidos políticos tradicionales.

CONCLUSIONES

En los últimos años hemos vivido un proceso de cambio profundo en nuestra sociedad, entre ellas la revalorización del mundo y la cultura indígena y su aporte a la democracia. Sin embargo, la diversidad étnica y cultural entraña desafíos y tensiones. Estas tensiones se agudizan frente a la inacción estatal y la invisibilización de las elites políticas. Es función de Estado, los partidos políticos y la sociedad nacional la búsqueda de respuestas frente a estas tensiones que la diversidad entraña.

Con todo, y no obstante los innegables avances de los últimos años, los mapuches y los indígenas en general, se mantienen en una situación de desventaja. Los esfuerzos de todos y todas, pero especialmente de las políticas públicas, deben estar centradas en ir cerrando esta brecha que excluye a un porcentaje importante de nuestra sociedad del disfrute de derechos en igualdad de condiciones. Los esfuerzos de toda la sociedad deben estar abocados a la construcción de una sociedad "justa" – en términos rawlsianos- donde el goce y disfrute de estos "bienes primarios" no dependa de ningún hecho moralmente arbitrario como el género, origen o etnia. Los escenarios del siglo XXI son sumamente líquidos y las fórmulas de ayer no son necesariamente las de hoy.

Tampoco existen recetas automáticas ni respuestas de manual, cada sociedad debe elaborar su propia respuesta frente a la acomodación de la diversidad étnica y cultural. En este proceso es necesario considerar la historia, memoria y características propias de cada sociedad.

El rol de los partidos y movimientos políticos frente a este escenario cambiante es fundamental. La aparición de nuevos clivajes, entre ellos el étnico, posiblemente dará paso a una mayor fragmentación de


los partidos políticos y de paso alteraran significativamente el escenario y los ejes articuladores de la política post dictadura. La experiencia comparada da cuenta latamente de este fenómeno y nada parece indicar que nuestro país es excepcional. Sin embargo, es necesario un compromiso sólido con la democracia y los valores de libertad, tolerancia, respeto e igualdad que ella representa frente a la aparición de discursos autoritarios y tentaciones nacionalistas. La violencia como herramienta política debe encontrarse excluida al igual que la tolerancia frente a discursos excluyentes, nacionalistas y autoritarios.

Finalmente hacemos presente la trascendencia histórica del proceso constituyente que, como consecuencia del momento constitucional iniciado en octubre de 2019, nos brinda un momento histórico inédito en nuestra tradición republicana. Por primera vez los pueblos indígenas, las mujeres y otros grupos minorizados se encuentran en el corazón del debate y la decisión democrática de nuestro país. La participación política indígena - históricamente esquiva- constituye entonces una oportunidad única de diálogo, y por qué no, de sanación de dolores que se arrastran por siglos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Carey, J. M. (2009).** *Legislative voting and accountability*. Cambridge University Press.
- **Hicken, A., Satyanah, S., & Sergenti, E. (2005).** Political institutions and economic performance: the effects of accountability and obstacles to policy change. *American Journal of Political Science*, 897-907.
- **Huneus, C. (2018).** La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática. En C. Huneus, & O. Avendaño, *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- **IDEA Internacional. (2014).** Politics Meets Policies: The Emergence of Programmatic Political Parties.
- **Kitschelt, H., & Freeze, K. (2010).** Programmatic party system structuration: developing and comparing cross-national and cross-party measures with a new global data set. *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.
- **Luna, J. P. (2016).** Chile's crisis of representation. *Journal of Democracy*, 129-138.
- **Lyne, M. (2007).** Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and democratic accountability. En H. Kitschelt, & S. Wilkinson, *Patrons, clients and policies* (págs. 159-181). Cambridge University Press.
- **McCall Rosenbluth, F., & Shapiro, I. (2018).** *Responsible parties*. Yale University Press.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2017).** *Reformas políticas en Chile 2014- 2016. Análisis y evaluación de las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet*. Santiago.
- **Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (2008).** *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*. Strasbourg.
- **The Electoral Knowledge Network. (25 de August de 2021).** *Electoral systems*. Obtenido de The Electoral Knowledge Network: <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/default>.

2. FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



CÓMO RECUPERAR LA CAPACIDAD DE REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (SIN MORIR EN EL INTENTO)

Christian Parada Chandía

"(...) the opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion." (Plotke, 1997, p. 19).

RESUMEN

El objetivo de este artículo es explorar una vía para fortalecer la capacidad de representación del sistema político, pero sin sacrificar el carácter exclusivo que tienen los partidos de articular y agregar demandas por parte de la ciudadanía. El argumento principal es que el consenso actual de privilegiar el principio de representatividad del sistema político por sobre el principio de gobernabilidad, puede conducir a un diseño institucional estéticamente atractivo pero que no pondere correctamente algunos efectos que podrían atentar contra la estabilidad del proceso democrático. Respecto a este nuevo ciclo del sistema político, aprovecharé la discusión constituyente para resaltar algunos aspectos valorados positivamente (como la confirmación de un sistema electoral proporcional para las elecciones parlamentarias y la introducción de mecanismos de democracia directa y participativa) y otros que encienden algunas alarmas (como la excesiva preocupación por la representación "descriptiva" y la inclinación a equiparar a los independientes con los partidos políticos). Para conjurar estos peligros, se propone avanzar hacia un sistema de partidos de tipo programático, en tanto solución más sostenible para el problema de la representatividad política.

INTRODUCCIÓN

El pronunciado declive en la confianza y legitimidad de los partidos políticos durante la última década, así como la incapacidad de los mismos en evitar el “estallido social” de octubre de 2019, ha llevado a gran parte de la opinión pública a cifrar sus esperanzas en formas alternativas a la democracia de partidos, tales como la participación en movimientos sociales, mecanismos de democracia directa o apoyo a candidaturas independientes. Un indicador de la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos fue la masiva preferencia en el plebiscito de entrada (cerca del 79%¹) porque el órgano encargado de redactar la propuesta constitucional fuera una Convención Constitucional, sin participación de miembros del Congreso vigente en ese entonces. Esta desconfianza pareciera haber sido ratificada en mayo siguiente, cuando los candidatos de listas independientes obtuvieron 48 escaños en la Convención, es decir, cerca de un tercio de la composición del órgano².

Sin embargo, el caso “Rojas Vade” y la polémica evaporación de la Lista del Pueblo –la mayor bancada “independiente” de la Convención- ha puesto en entredicho la capacidad efectiva de representación de estos *outsiders* en los órganos de deliberación, a pesar de su valoración como líderes de movimientos sociales o de grupos con reivindicaciones identitarias. Otro tanto ha sucedido con los escaños reservados para pueblos originarios, que resultaron ser convencionales con una alta carga ideológica y con escasa coordinación entre ellos.

A pesar de todo esto, la propuesta de reemplazo constitucional de la Convención ha reafirmado las tendencias recientes en materia de representatividad del sistema político: cuotas de género, escaños reservados para pueblos originarios y degradación de la jerarquía de los partidos políticos como canalizadores preferentes de las demandas ciudadanas³. Sin embargo, el texto presentado también consagra

¹ Una de las dos consultas del plebiscito de entrada era sobre la composición del órgano constituyente. A este respecto, un 79.18% de los votos válidamente emitidos se inclinó por una Convención Constitucional. Datos en: <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=222>

² Sólo considerando la elección general de convencionales (es decir, sin contar los 17 escaños reservados), se presentaron 66 listas de independientes, de un total de 71, obteniendo aquellas 48 escaños y una votación de 42.3%. Es decir, de los 138 escaños generales, los independientes obtuvieron un 34.8% de representación. Datos en: <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=223>

³ Una propuesta de comisión de sistema político rechazada en el pleno de la Convención equiparaba los partidos políticos con los movimientos sociales. Sobrevivió de todos modos el cambio de denominación constitucional de los *partidos* políticos por *organizaciones* políticas.

diversos mecanismos de democracia directa y participativa, además de confirmar el carácter proporcional del sistema electoral parlamentario. ¿Generan ambos conjuntos de propuestas los mismos efectos sobre la calidad de la democracia? De no ser así, ¿es posible pensar en alguna solución que, sin revertir los esfuerzos por aumentar la capacidad de representación del sistema político, sea capaz de asegurar la necesaria estabilidad y certidumbre del proceso político?

EL PÉNDULO ENTRE LA GOBERNABILIDAD Y LA REPRESENTATIVIDAD

La literatura que agrupa a los sistemas electorales según sus efectos en el sistema político como un todo, tradicionalmente se refiere al predominio de un valor sobre otro: gobernabilidad o representatividad. Es decir, habría un *trade-off* entre la gobernabilidad de un sistema político y la representatividad de las instituciones (Crozier et al., 1975), atribuyéndose a los sistemas electorales mayoritarios una capacidad más alta de garantizar estabilidad dentro del sistema político (Pasquino, 1997) y a los sistemas electorales proporcionales una capacidad más alta para expresar adecuadamente en el Congreso las distintas tendencias y preferencias del electorado.

En Chile, el sistema electoral binominal impuesto por la Constitución de 1980 y que sobrevivió hasta las elecciones parlamentarias de 2017, consistía en listas parlamentarias (tanto para elecciones de diputados como de senadores) que competían en distritos de magnitud igual a 2 y con una fórmula electoral D'Hondt que obligaba a la lista más popular a duplicar en cantidad de votos a la segunda lista más votada, si quería obtener los dos escaños (Huneus, 2004). Dada la dificultad del "doblaje" en la mayoría de los distritos y circunscripciones electorales, la Cámara de Diputados y el Senado tendían al empate⁴. El sistema binominal "rompió con el sistema de representación proporcional existente hasta 1973, introduciendo un sistema único en el mundo, que [castigaba] a la mayoría y [favorecía] a la primera minoría." (Huneus, 2006).

Sin entrar al debate de a qué parte del espectro político terminó favoreciendo más el sistema binominal, lo importante para fines de

⁴ La Cámara de Diputados contaba con 120 miembros, elegidos entre 60 distritos de magnitud igual a 2. El Senado, en cambio, contaba con 38 miembros electos popularmente en 19 circunscripciones, pero además incluía 9 senadores "designados" por el Consejo de Seguridad Nacional (4), la Corte Suprema (3) y el Presidente de la República (2); y la calidad de senador "vitalicio" para los ex Presidentes de la República (dada la reforma constitucional de 2005, sólo el Presidente Frei Ruiz-Tagle alcanzó esta calidad).

este artículo es que, a pesar de los cálculos del gobierno militar, la fórmula impuesta no tuvo el efecto esperado de reducir la cantidad de partidos políticos (Siavelis, 2004); antes al contrario, los partidos existentes previo al golpe de Estado sobrevivieron mayoritariamente a la dictadura (Carey, 2002), aunque los incentivos del nuevo sistema electoral los llevó a agruparse en dos grandes coaliciones: una de derecha y otra de centroizquierda. Es decir, el sistema binominal generó una mecánica bicoalicial, que, entre otros aspectos, trasladaba la competencia electoral paradójicamente a los partidos aliados más que a los adversarios, excluía terceras fuerzas políticas, dificultaba la construcción de mayorías sustantivas para hacer reformas en diversas materias sentidas por la ciudadanía y producía una alta desproporcionalidad entre los votos y escaños obtenidos por los partidos/coaliciones políticas (Huneus, 2006; de la Fuente, 2016).

Así, el sistema binominal, en tanto institución formal, privilegiaba de manera clara la estabilidad del sistema político, en detrimento de su carácter representativo. Es más, las restricciones institucionales de la Constitución de 1980 a las que se vio enfrentada la Concertación, llevaron a que sus élites políticas desarrollaran una serie de instituciones informales para poder sortear con éxito la transición (Siavelis, 2016). Entre estas instituciones informales destaca la "democracia de los acuerdos" tanto con los agentes de cambio de la sociedad como con los *veto players*, trasladando la negociación política desde el Congreso al Ejecutivo para minimizar la legislación controversial, lo cual a su vez tendió a jibarizar aún más el rol representativo que los partidos políticos habían tenido en nuestra historia republicana. Esta pérdida cada vez mayor de la capacidad de representación del sistema político, provocó a la postre una situación paradójica: una notable estabilidad del sistema de partidos, pero sin vínculos reales con la ciudadanía (Luna y Altman, 2011).

Este refuerzo de la estabilidad y la gobernabilidad, a costa de la representación, limitó la capacidad de los ciudadanos de mantener a los políticos responsables ante el electorado, socavando a su vez la legitimidad del sistema de partidos. Fue este diagnóstico el que llevó a considerar la necesidad de aplicar reformas que tendieran a revertir la debilidad del sistema político, en cuanto a su capacidad de representación. De aquí que distintos gobiernos y congresistas, mayoritariamente de la Concertación, presentaran iniciativas tendientes, por un lado, a aumentar la proporcionalidad del sistema electoral y, por otro, a favorecer y/o a asegurar la integración de ciertos grupos o minorías en el Congreso (mujeres y pueblos originarios) (Gamboa, 2009).

Sin embargo, ninguna de estas mociones y mensajes tuvo éxito sino hasta abril de 2015, en que fue promulgada la Ley 20.840⁵ que sustituyó el sistema binominal por uno de carácter “proporcional inclusivo”. Algunos de sus aspectos más importantes fueron los siguientes: a) establecimiento de territorios plurinominales de distinta magnitud (distritos con 3 a 8 escaños y circunscripciones senatoriales con 3 a 5 escaños); b) relajación de los requisitos para la creación de nuevos partidos políticos, desde el 0.5% al 0.25% de las personas que votaron en la última elección; y c) en cuanto a consideraciones de género, se estableció un “mandato de posición” en que en la conformación de las listas en la papeleta debían intercalarse un hombre y una mujer, ninguno de los sexos podría superar el 60% del total de candidaturas, incentivos financieros a partidos que presentaran candidatas y además resultarían electas, y que los partidos pudieran hacer primarias para determinar candidatos sólo hasta el 40% de los cargos (de manera de cautelar que se pudiera cumplir con la cuota de género) (de la Fuente, 2016).

Más tarde, a propósito del proceso constituyente, se promulgó en marzo de 2020 la Ley 21.216⁶, que permitió la conformación de listas de candidaturas independientes para la elección de convencionales, al tiempo que garantizó la paridad de género en la Convención⁷. En este mismo contexto, y originada en una moción de diputadas y diputados al igual que la reforma constitucional anterior, se promulgó en diciembre de 2020 la Ley 21.298⁸, que reservaría 17 escaños para

⁵ Ley N°20.840. Ssustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. [en línea]. 27 de abril de 2015. Santiago, Chile: 5 de mayo de 2015. Recuperado en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/> Consultado el: 10 de mayo de 2022.

⁶ Ley N°21.216. Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República. [en línea]. 20 de marzo de 2020. Santiago, Chile: 24 de marzo de 2020. Recuperado en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7733/> Consultado el: 14 de mayo de 2022.

⁷ La Convención Constituyente quedó conformada finalmente por 77 mujeres y, sorprendentemente, 48 independientes. Si se agregan los 40 convencionales independientes electos que compitieron dentro de una lista partidaria, la cifra de convencionales no militantes de ningún partido alcanzó casi el 60% del órgano constituyente.

⁸ Ley N°21.298. Modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes. [en línea]. 21 de diciembre de 2020. Santiago, Chile: 23 de diciembre de 2020. Recuperado en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7826/> Consultado el: 14 de mayo de 2022.

pueblos originarios y además establecía un porcentaje mínimo del 5% de candidaturas de personas en situación de discapacidad.

Esta vuelta del péndulo hacia la representatividad del sistema político será profundizada si se aprueba la propuesta de Nueva Constitución elaborada por los convencionales. Respecto a paridad de género, el avance es mayúsculo, pues el texto establece una “democracia paritaria”, que en lo concreto significaría un aseguramiento de un 50% de inclusión de mujeres en los órganos colegiados del Estado (Congreso de Diputadas y Diputados, y Cámara de las Regiones), paridad también en las Asambleas Regionales y los concejos municipales, garantía de paridad en cargos unipersonales de elección popular (Presidencia de la República, gobernaciones regionales y alcaldías), normas de paridad y enfoque de género en las organizaciones políticas e incluso en los órganos que ejercen jurisdicción. En relación a los pueblos originarios, aparte de que el texto constitucional propone un Estado plurinacional, se concreta también el establecimiento de “escaños reservados para los pueblos y naciones indígenas en los órganos colegiados de representación popular a nivel nacional, regional y local, cuando corresponda y en proporción a la población indígena dentro del territorio electoral respectivo, aplicando criterios de paridad en sus resultados.” (Convención Constitucional, 2022), pudiendo votar por estos escaños sólo personas que formen parte del eventual Registro Electoral Indígena.

VIRTUDES Y DESAFÍOS DEL NUEVO CICLO “REPRESENTATIVO” DEL SISTEMA POLÍTICO

¿Es saludable esta “revancha” de la representatividad? ¿Estamos retomando nuestra senda histórica interrumpida por la dictadura? Pienso que sólo parcialmente. Sí es una buena noticia el establecimiento de un sistema de elección proporcional, principalmente porque devuelve la posibilidad de que emerjan terceras o cuartas fuerzas políticas que aumenten la oferta electoral y favorezcan la reconfiguración del sistema de partidos chileno, prácticamente congelado desde la década de 1960 (Valenzuela, 1995). Esto es imprescindible no sólo por un ánimo de renovar la élite política, sino porque permitirá el realineamiento con una ciudadanía cada vez más intensa en sus preferencias por tópicos posmodernos que han dejado atrás las “metanarrativas” o “planificaciones globales” previas a la dictadura (Garretón y Moulian, 1983; Vrhoci, 2019).

En efecto, el sistema binominal dificultó la canalización institucional de diversas y emergentes demandas ciudadanas, que ya no

podían ser contenidas por sólo dos coaliciones políticas con cuadros anquilosados. Este déficit de desempeño de la democracia chilena parece haber difundido la reivindicación de nuevas formas de acción ciudadana y de participación pública (Newton, 2012), fomentando los movimientos sociales y la reivindicación de la política identitaria, los cuales han tenido un gran auge en los últimos años. Esta importancia de los movimientos sociales y de la reivindicación de grupos considerados como históricamente excluidos de la toma de decisiones políticas, ha generado en cierto modo una disputa con los políticos tradicionales acerca de quién puede arrogarse de mejor manera la capacidad de representar los diversos intereses de la sociedad. Es decir, “si bien la representación electoral sigue siendo crucial en determinar la voluntad de las personas, las pretensiones de las autoridades electas para actuar en nombre de las personas se han segmentado crecientemente por los issues y están sujetas a una disputa y deliberación más amplia por parte de los actores y entidades que igualmente reivindican cierta representatividad” (Urbinati y Warren, 2008, p. 391).

Sin embargo, aun reconociendo que los movimientos sociales e identitarios son actualmente necesarios para poder visibilizar y colocar en la agenda pública temas emergentes y complejos de política pública, ¿tienen la capacidad de representar los intereses de la sociedad de mejor manera que los partidos políticos? ¿Pueden ser agrupados junto a ellos en una nueva categoría común de “organizaciones políticas”, como sugiere el borrador de la Nueva Constitución? Estas preguntas son importantes de responder, en especial en momentos en que el sistema proporcional ha sido confirmado por la propuesta de cambio constitucional, no sólo permitiendo sino también promoviendo la integración de las fuerzas sociales al sistema propiamente político, a través de candidaturas independientes y cuotas de representación o escaños reservados en el Congreso.

EL PROBLEMA DE LA REPRESENTATIVIDAD: AUTORIZACIÓN ELECTORAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Para resolver estas preguntas, debemos primero definir qué entendemos por “representación”. En términos amplios, no tiene por qué estar acotada al Congreso, “sino que es un fenómeno político que articula discursos, reglas y acciones públicas” (Monsiváis Carrillo, 2014, p. 90). Los movimientos sociales e identitarios cumplen satisfactoriamente con esta definición, pues efectivamente son *articuladores* de

intereses y muchas veces de manera en que no pueden hacerlo los representantes en el Congreso. No obstante, los movimientos sociales se diferencian de los partidos políticos ya que éstos últimos requieren de “una forma de relación política constituida por procesos de *autorización y rendición de cuentas* que, en términos democráticos, tiene como finalidad promover los intereses comunes o públicos de una colectividad” (Ibid, p. 97; subrayado propio). Si “autorizar” significa que una colectividad elige o selecciona a uno o varios representantes para actuar en relación con un tema u objeto de interés para esa colectividad (Urbinati y Warren, 2008) y “rendir cuentas” supone que la colectividad cuenta con algún tipo de mecanismo que induce a los representantes a ofrecer explicaciones de sus actos, o bien, a ser objeto de alguna sanción; entonces la representación “social” y la representación “política” ostentan una notable diferencia, la cual quedaría demarcada por las fronteras del terreno electoral. Pero, en efecto, nada impide que liderazgos provenientes de la sociedad civil pasen por el *test* electoral, menos en un régimen electoral de tipo proporcional, donde las barreras de entrada para actores nuevos en política son significativamente menores de lo que eran con el sistema binominal. La pregunta está entonces en cuán inocuo es el tránsito de la representación social a la representación política y qué (des)ventajas *vis-à-vis* los partidos políticos trae aparejadas.

La literatura en ciencia política afirma en general que “los partidos políticos son claves dentro del gobierno representativo, dadas sus funciones tales como agregar y deliberar sobre intereses y valores, y vincular *issues* a través de visiones programáticas en un entorno político crecientemente segmentado” (Ibid, p. 400). Es decir, los partidos políticos no solamente cumplen un rol de articuladores, sino que además pueden y deberían transformar formas particulares de *advocacy* en narrativas más competitivas de bienes e intereses comunes, estructurando de este modo el discurso público (Urbinati, 2006; Rosenblum, 2008; citados en Urbinati y Warren, 2008). Este doble rol de articulación y agregación de intereses por parte de los partidos marca una diferencia sustantiva con otro tipo de organizaciones políticas, pues los representantes propiamente políticos deberían hacer las veces de fideicomisarios de los intereses de aquellos que los eligieron, más que servir como meros delegados (Burke, 1968). En términos concretos, “los representantes no deberían estar atados por las preferencias de los electores, sino que deberían usar su juicio autónomo dentro del contexto de los cuerpos deliberativos para representar el interés público” (Urbinati y Warren, 2008, p. 400). Esta visión burkeana, diametralmente opuesta a otros teóricos de la democracia como Rousseau, caracteriza la representación

política en un sentido amplio y dinámico. Amplio, pues implicaría no sólo representar los intereses o preferencias de quienes votaron por mí; dinámico, por cuanto no se agota en la representación de las preferencias del momento en que fui electo, sino que involucra tomar decisiones respecto a tópicos emergentes. De acuerdo a esto, el ciudadano dispone en la siguiente elección de incluso más elementos de juicio para pedir cuentas a su representante: no solamente considerará si representó bien sus preferencias (individuales o de grupo) durante el período, sino también si tomó decisiones correctas sobre tópicos emergentes no previstos en la primera elección o no incluidos en el programa de la candidatura.

Si comparamos la situación de los partidos políticos con el desempeño que podría tener *per se* algún otro tipo de organización, proveniente del ámbito de la representación o la lucha social, se puede advertir que, habiendo pasado éste el filtro de la autorización, la "libertad" de los ciudadanos para pedir cuentas se difumina, pues la rendición de cuentas queda indeterminada en el caso de los parlamentarios independientes -la no dependencia de un partido significa, en el fondo, carecer de posición programática, por lo tanto, no poder recurrir a algún *kit* razonablemente amplio de herramientas teóricas para la toma de decisiones ante dilemas emergentes⁹; o bien, "congelada" en las características monofuncionales del representante (ser indígena, ser mujer, pertenecer a alguna disidencia sexo-genérica, etc.). Es decir, el líder de un movimiento social o el representante "descriptivo" de algún grupo específico (*vide* Pitkin, 1967) se enfrenta al trilema de continuar aportando al debate público desde "la calle", integrarse a la arena legislativa como fiel delegado de sus representados o de los intereses específicos que representa (medioambiente, seguridad ciudadana, infancia, salud pública, etc.), o adoptar una posición propiamente "política" en el Congreso como articulador y agregador de intereses más amplios que aquellos por los que fue electo. Más allá de ponderar acá los distintos efectos de cada uno de estos caminos para la calidad de nuestra democracia, lo relevante es destacar que el complemento entre representación electoral y no electoral es necesario en las democracias contemporáneas, independientemente de la capacidad de representatividad del sistema político en un momento dado. Por lo tanto, a pesar de la superación del sistema binominal, los movimientos sociales y las asociaciones de la sociedad civil siguen siendo muy importantes para una mejor democracia.

⁹ O sí contar con uno, pero ser desconocido para el elector, aun cuando las promesas del candidato independiente no estén ancladas a un solo tópico.

LOS PARTIDOS PROGRAMÁTICOS COMO RESPUESTA ENDÓGENA DEL SISTEMA POLÍTICO AL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN

Ahora bien, fuera del carácter proporcional del sistema electoral parlamentario, las soluciones al problema de la representatividad que se han repasado hasta ahora (cuotas, escaños reservados, promoción de los espacios de movilización ciudadana, mecanismos de democracia participativa y directa, y disminución de las barreras de entrada para candidatos independientes al Congreso), tienen algo en común, a pesar de sus características disímiles en cuanto a legitimidad democrática: son todas exógenas al sistema político propiamente tal y exhiben un carácter más bien *complementario* a los partidos, corrigiendo sus falencias en cuanto a capacidad de representación de los intereses y preferencias de la ciudadanía. ¿Cómo avanzar entonces hacia un diseño que fortalezca la capacidad de representación del sistema político, pero “desde adentro”? Lo que se propone en este artículo es avanzar hacia un diseño institucional que favorezca la estructuración de partidos de tipo programático, bajo el ideal de “gobierno de partido responsable”, considerando que “los sistemas de partidos en los cuales los ciudadanos y los partidos forjan relaciones de rendición de cuentas sobre la base de vínculos programáticos constituyen la mejor aproximación al ideal de la representación política en las democracias modernas” (Luna et al., 2014). Este foco en la rendición de cuentas es crucial en nuestro análisis, pues por un lado apunta directamente al *test* más importante de la representación política contemporánea, y por otro, apela a una conexión continua entre representantes y representados, lo que resolvería el problema del dinamismo y emergencia de tópicos de política pública *entre* períodos de autorización electoral.

En efecto, la representación en base a la rendición de cuentas se da cuando: a) los votantes actúan de forma retrospectiva, votando para mantener a un partido en el poder sólo cuando éste ha actuado en favor de sus intereses; b) el partido-en-el-gobierno elige sus iniciativas de política en vistas a ser reelecto (Alesina, 1988; Manin et al., 1999). Es importante el hecho de que los partidos programáticos exigen una especie de “contrato” entre ambas partes: mientras los partidos se comprometen a ofrecer plataformas programáticas diferenciadas y a gobernar de acuerdo a esas plataformas, los ciudadanos se comprometen a votar informadamente basándose en sus preferencias sustantivas. Esto implica que “los electores de partidos diferentes deben tener posturas programáticas e ideológicas discernibles, que coincidan con las de los partidos con los cuales se identifican o por los que

votan” (Luna et al., 2014, p. 22). Según estos mismos autores, el partido programático tendrá un compromiso ideológico bien estructurado y estable, que fundamenta no sólo su relación con los votantes sino también con el resto de los partidos en liza, además de guiar la formulación de las políticas públicas que propondrá o apoyará durante el proceso legislativo.

Una dificultad no menor para alcanzar el “gobierno de partido responsable” es que requiere que la estrategia programática predomine en más de un partido político. Sin embargo, para el caso chileno, pensamos que hay cinco razones al menos para ser optimistas respecto a su viabilidad: 1) la recencia de un sistema de elección proporcional, cuya mecánica aún no se consolida por completo y que favorece el ingreso de partidos políticos nuevos al sistema con una base más ideológica que pragmática; 2) la obligada reconfiguración del sistema de partidos, dada la llegada al poder Ejecutivo de una tercera coalición política (Apruebo Dignidad), lo que introduce una cuña en la dinámica bicoalicial que dominara el escenario electoral durante más de treinta años; 3) la estrategia programática es altamente eficiente para la construcción de los partidos nuevos que han ingresado (o ingresarán) al sistema político, ya que aquélla fomenta la necesaria disciplina interna para su etapa de consolidación; 4) un cierto consenso político y académico de superar nuestro régimen hiperpresidencialista, devolviéndole más poder al Congreso¹⁰, lo que otorgaría a los partidos políticos mayor protagonismo en el debate público y, por ende, mayor necesidad de (re)constituir narrativas coherentes que hagan sentido al electorado y, a la vez, se diferencien de las plataformas de los otros partidos; 5) la presión a los partidos ya sea por “aterrizar” las abundantes materias que la Nueva Constitución deja al legislador (en caso de aprobarse el texto en el plebiscito de salida) o por acelerar la discusión de reformas de política pública en materias urgentes para la ciudadanía, tales como pensiones, salud, medioambiente, etc. (en caso de que se rechace la propuesta constitucional).

CONCLUSIONES

La transición democrática chilena comenzó privilegiando ampliamente la gobernabilidad y la estabilidad, con el objetivo de abordar eficazmente y con un *minimum* de conflictos los múltiples desafíos en materia social y económica heredados del período dictatorial; pero ahora que está llegando a su fin, dando paso a un nuevo ciclo político,

¹⁰ Esto está plasmado también en el sistema político propuesto por la Convención Constitucional, que hace pensar en un diseño de presidencialismo atenuado.

el péndulo de la historia ha regresado hacia el lado de la representatividad, con el objetivo de dar cabida en el sistema a las fuerzas sociales y políticas excluidas por la dinámica institucional de los “treinta años” de esta etapa de nuestra historia. Este renovado consenso por aumentar la capacidad de representación del sistema político ha sido secundado por diversas reformas electorales y a la orgánica de los partidos, varias de ellas confirmadas o incluso profundizadas por la propuesta de Nueva Constitución. Sin embargo, en este artículo se ha intentado mostrar cómo cada una de estas reformas se aproxima de manera distinta al problema contemporáneo de la representatividad, visualizando en algunos casos efectos altamente valiosos para la reconexión de la ciudadanía con la política y en otros casos ciertos riesgos que pueden boicotear el mismo fin perseguido.

Por ejemplo, se ha presentado como valorable para la calidad democrática la reforma electoral de 2015, orientada a establecer una mayor proporcionalidad entre el caudal de votos y las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Esto porque permite la expresión de terceras fuerzas, renovando así la élite política y realineando las cada vez más intensas, complejas y cambiantes preferencias de la ciudadanía. También se considera una buena noticia la preocupación del nuevo texto constitucional por la introducción de diversos mecanismos de democracia participativa y directa (iniciativa popular de ley, iniciativa de derogación de ley, implementación de iniciativas populares de normas a nivel regional y municipal, plebiscitos regionales y comunales, entre otras). Además, se ha valorado positivamente a los movimientos sociales e identitarios por haber compensado de algún modo las dinámicas de exclusión ocurridas durante el período en que rigió el sistema binominal, impuesto por la Constitución de 1980 y reforzado por las instituciones informales diseñadas por los líderes de la Concertación; además de seguir hasta el día de hoy empujando hacia la agenda pública temas emergentes y específicos, en un contexto de alta segmentación y desterritorialización de los *issues* que, por ende, rebasa la capacidad de los representantes políticos tradicionales para procesar adecuadamente dichas demandas.

No obstante, también se ha alertado sobre los riesgos de déficit democrático que pueden ocurrir si se confunde el necesario *complemento* de los movimientos sociales y los actores independientes con los partidos políticos, con una *equiparación* de los unos con los otros, intención que aparentemente tuvo un sector no menor de la Convención Constitucional. Otro tanto sucede con la interpretación “descriptiva” del principio de representatividad (Pitkin, 1967) que encuentra un campo fértil en los promotores de la política identitaria. Como menciona esta misma autora, los representantes no sólo deben ser

“portavoces” de intereses o condiciones específicas (ej.: ser mujer o pertenecer a un pueblo originario), sino que también tienen la obligación ética de ser *responsivos* a los intereses más amplios de sus electores. Es decir, los representantes no pueden simplemente “reflejar” los intereses de quienes votaron por ellos, en parte porque los intereses a menudo están deformados –no hay suficiente claridad acerca de qué bien debería ser representado- y en parte porque sus tareas incluyen adoptar decisiones colectivas acordes con las instituciones democráticas.

Dada la diversidad de efectos de estas reformas “pro-representatividad”, parece ser una alternativa razonable buscar las respuestas al problema actual de legitimidad de los partidos políticos dentro del propio sistema de partidos, favoreciendo así la sostenibilidad y retroalimentación de la capacidad de representación del sistema político, sin tener que sacrificar la estabilidad y predictibilidad necesarias para el buen desempeño de la democracia. Con este ánimo, se ha propuesto como fórmula endógena el avance hacia un sistema de partidos de tipo programático, que sea capaz de robustecer a los partidos políticos y, a la vez, de reconectarlos con la ciudadanía, mejorando así la calidad de su representación y la salud democrática en general.

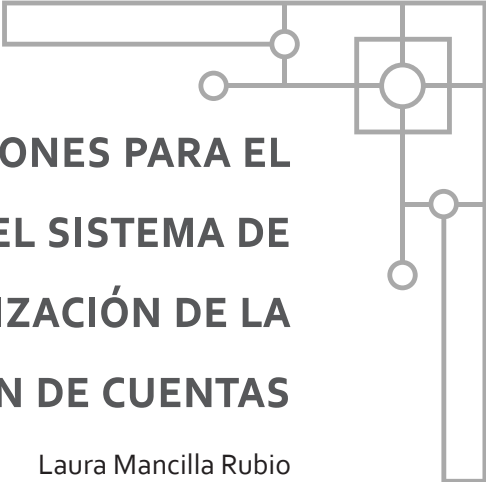
Naturalmente, esta no puede ser la única respuesta para un problema tan complejo como es la confianza en los partidos políticos y las instituciones políticas en general. La invitación de este artículo es a buscar soluciones innovadoras que vayan en la línea de fortalecer, no de debilitar la democracia representativa. Como afirma Rosanvallon (2006), deberíamos comprender la representación electoral como afín con la política deliberativa, a causa de que estructura procesos en curso de acción y reacción entre instituciones y sociedad, entre desconfianza y legitimidad, y entre la voluntad sancionada y el juicio de censura desde abajo. Esta visión de necesario complemento está lejos de aquellos que ven la democracia representativa como un “mal menor” que idealmente debería ser superado por alguna forma contemporánea de democracia directa.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alesina, A. (1988).** Credibility and Convergence in a Two-party System with Rational Voters. En *American Economic Review*, vol. 78, pp. 796-805.
- **Burke, E. 1968 (1790).** *Reflections on the Revolution in France*. Londres: Penguin Books.
- **Carey, John C. (2002).** Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 222-253). New York: Cambridge University Press.
- **Convención Constitucional (2022).** "Borrador Nueva Constitución", Mayo. Consolidado Normas Aprobadas para la Propuesta Constitucional por el Pleno de la Convención.
- **Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki J. (1975).** The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.
- **De la Fuente, G. (2016).** La reforma y el régimen electoral en Chile: cambios recientes y efectos esperables. *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).
- **Gamboa, R. (2009).** Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal: 1990- 2007. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (Eds.), *Reforma al sistema electoral chileno* (pp. 245-261). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos – PNUD.
- **Garretón, M. A., y Moulian, T. (1983).** *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*. Santiago: Minga.
- **Huneus, C. (2004).** Chile: A System frozen by Elite Interests. En: International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (pp. 78-81). Estocolmo: IDEA, 2004.

- **Huneus, C. (2006).** La necesidad de la reforma electoral. En C. Huneus (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile*. Santiago: Catalonia.
- **Luna, J. P., & Altman D. (2011).** Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. En *Latin American Politics and Society*, 53(2), pp. 1-28.
- **Luna, J. P., Rosenblatt, F., y Toro, S. (2014).** Partidos programáticos: estudio de sus dimensiones y explicaciones en la literatura. En N. Cheeseman y otros (Eds.), *La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos* (pp. 21-66). Estocolmo: IDEA.
- **Manin, B., Przeworski A., y Stokes, S. C. (1999).** Elections and Representation. En B. Manin, A. Przeworski y S. C. Stokes (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 29-54). Cambridge: Cambridge University Press.
- **Monsiváis Carrillo, A. (2014).** La configuración de la política representativa: Una perspectiva transversal. En *Reflexiones*, 93(2), pp. 89-101. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- **Newton, K. (2012).** Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations. En K. Newton y B. Geisse (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* (pp. 3-20). Nueva York y Londres: Routledge.
- **Pasquino, G. (1997).** *Nuovo corso di scienza politica*. Bologna: il Mulino.
- **Pitkin H. F. (1967).** *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- **Plotke, D. (1997).** Representation is democracy. En *Constellations*, vol. 4, pp.19-34.
- **Rosanvallon, P. (2006).** *La contre-d'émocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- **Siavelis, P. (2004).** Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? En *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), pp. 58-80. Doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100003>
- **Siavelis, P. (2016).** Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. En *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), pp. 61-93.

- **Urbinati, N., y Warren, M. (2008).** The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. En *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 387-412.
- **Valenzuela, J. S. (1995).** Orígenes y Transformaciones del Sistema de Partidos en Chile. En *Estudios Públicos*, vol. 58, pp. 5-77.
- **Vrhoci, D. (2019).** El Paraíso perdido: El populismo explicado como una respuesta a la naturaleza fragmentaria del tiempo, el espacio y el rápido ritmo del avance tecnológico. En *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 133(2), pp. 55-70. DOI: <http://doi.org/10.28939/iam.debats-133-2.5>



CONSIDERACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS: PROFUNDIZACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Laura Mancilla Rubio

RESUMEN

La crisis de confianza y, en especial, de los partidos políticos, es algo que ronda la discusión política y académica hace un tiempo considerable. Se han propuesto distintas formas de abordar y mejorar esta situación, pero sin que se observen progresos sustantivos. El presente capítulo tiene por objeto destacar algunos aspectos normativos que pueden ser útiles en esta búsqueda de mejoras en el sistema de partidos chileno. De esta forma se observan los incentivos electorales, de selección de candidaturas, de disciplina parlamentaria, tanto en la organización interna del partido como en su expresión en la Cámara de Diputadas y Diputados. Al menos en estos ámbitos, hay espacio para mejorar y probar nuevas estrategias.

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son instituciones políticas fundamentales para el desarrollo y buen funcionamiento de la democracia representativa, y tal como las otras instituciones políticas, están bajo intensa presión y sufriendo una profunda crisis de legitimidad. Diversas encuestas de opinión pública dan cuenta de una mala evaluación y baja identificación con los partidos políticos.

La función canalizadora de las expectativas ciudadanas que ejercen los partidos políticos, y que se expresa a través de la competen-

cia democrática en elecciones, exige una relación dinámica con la sociedad, y las y los votantes. Este rol se ha vuelto más intrincado, no solo para los partidos, sino que, para todas las instituciones políticas, quienes están intentando adaptarse a un contexto cambiante, imprevisible, fragmentado, y donde la inmediatez de las comunicaciones es preponderante en las relaciones entre las personas y entre éstas y las instituciones. En este sentido, los partidos enfrentan el desafío de agrupar preferencias en múltiples niveles, cada uno de los cuales se ha complejizado de manera importante, y a la vez, dar respuesta a estas expectativas de manera (más o menos) coherente, aun cuando en la práctica dichas expectativas muchas veces son contradictorias.

En la búsqueda de mejora en el funcionamiento de la democracia y de la legitimidad de los sistemas políticos, a nivel comparado se han probado diversas fórmulas para generar partidos políticos legitimados y mejorar la evaluación del sistema político en su conjunto.

Los sistemas de partidos son complejos, y los partidos actúan a través de una serie de estrategias para relacionarse con las y los votantes, uno de las cuales es la programática, pero pueden utilizar una mezcla de éstas (por ejemplo, incorporando elementos clientelares, personalistas o populistas). Un efecto importante de esta complejidad, es que existe un efecto contagio entre los partidos (IDEA Internacional, 2014), en que la existencia de partidos programáticos en ambientes de partidos clientelares puede generar que los primeros se vean incentivados e incluso forzados a adoptar prácticas clientelares para poder ser competitivos en las elecciones.¹ Además, la existencia de partidos con comportamiento clientelar hace que las y los votantes se encuentren en un dilema de prisionero: si votan por la candidatura clientelar, pueden asegurar un beneficio determinado, pero si votan por la candidatura programática, los beneficios programáticos dependen de que esa plataforma sea electa (por tanto, dependen del comportamiento del resto de votantes), y que tenga la capacidad de entregar beneficios, los que serán beneficios sociales, no individuales, por lo que deben obviar los efectos de los comportamientos individualistas (Lyne, 2007).

Por lo tanto, una visión sistemática, que considere las estrategias utilizadas por los partidos, los incentivos que tienen para usarlas y los efectos que esto tiene en las y los votantes, es fundamental para evaluar cuáles son las características de cada uno, cómo funcionan y

¹ Esto refuerza la importancia de un elemento que se elaborará más adelante: la necesaria responsabilidad en el actuar de los partidos políticos, y que cualquier esfuerzo por mejorar el sistema no puede ser aislado.

cómo se relacionan, y de esta forma evaluar cómo se puede mejorar íntegramente el funcionamiento del sistema de partidos.

SISTEMA DE PARTIDOS PROGRAMÁTICOS

Un concepto que es un buen punto de partida para evaluar el nivel de política programática que se da en un sistema político específico es el de “gobierno de partido responsable” (Kitschelt & Freeze, 2010; IDEA Internacional, 2014), en el que los partidos políticos generan relaciones de rendición de cuentas con la ciudadanía, y esta rendición se da sobre la base de vínculos y promesas programáticas.

Para que estas relaciones sean posibles, la representación de los partidos requiere que ésta se exprese de dos formas. Por un lado, en la capacidad de los partidos de ser sensibles o adaptables (*responsive*) a las expectativas y los intereses de la ciudadanía, y puedan dar respuesta oportuna a estos. Por otro lado, los partidos incorporan una noción de representación por rendición de cuentas, en la que los votantes, actuando de forma retrospectiva, evalúan al partido en el poder por cómo ha realizado su labor de gobierno y cómo ha plasmado el mandato popular en el ejercicio del poder. Si esta relación existe, entonces los gobiernos intentarán generar una evaluación positiva en la ciudadanía, para poder mantenerse en el poder. Esta relación entre rendición de cuentas y medidas económicas, por ejemplo, ha sido observada en el estudio económico sobre los efectos de la rendición de cuentas electoral versus los obstáculos al cambio de políticas públicas (Hicken, Satyanah, & Sergenti, 2005).

Esta relación implica que los partidos ofrezcan plataformas programáticas diferenciadas, y estas se expresan en tres niveles: en la organización del partido, en su vinculación con los votantes, y en la implementación de las políticas, una vez que el partido está en el gobierno. Así, una estrategia predominantemente programática en cada uno de estos niveles daría cuenta de un sistema de partidos con prevalencia de partidos programáticos. Estas definiciones teóricas son un buen punto de partida para el análisis del sistema de partidos chilenos y su configuración normativa, pero es necesario señalar que, en un sistema presidencial, esta rendición de cuentas programáticas es mucho más compleja, y el establecer los vínculos entre las plataformas programáticas y su implementación es difícil (McCall Rosenbluth & Shapiro, 2018).

Esto da cuenta de que existen ciertos aspectos del diseño institucional que hacen más compleja la existencia y preponderancia de

comportamientos programáticos. La descentralización también genera desafíos en este sentido, al institucionalizar los distintos niveles geográficos, y dificultar la construcción de agendas programáticas amplias; las y los representantes de una entidad subnacional querrán mantenerse en el poder, por lo que privilegiarán una plataforma adecuada para lograrlo, sin perjuicio de que ésta pueda ser contradictoria con la plataforma política de su partido político, y esto haga más difícil la coherencia interna y la implementación de políticas públicas responsables a largo plazo.

Otro aspecto que dificulta el actuar de los partidos se refiere a que dada la complejidad que hoy han adquirido las políticas públicas, y la multiplicidad de intereses y expectativas de la ciudadanía, los partidos políticos abrazan muchas causas, pero sin dejar claro cuáles son sus prioridades. Este elemento es fundamental para establecer una relación de rendición de cuentas con la ciudadanía, ya que, sin claridad sobre las prioridades, ¿cómo se puede evaluar a un gobierno por su gestión? Esto exige un alto nivel de claridad programática y honestidad intelectual de parte de los partidos políticos. Recientemente, el sistema político chileno se enfrentó con varias votaciones legislativas en las que las definiciones programáticas previas de los partidos políticos no permitían prever ni tener una expectativa clara del comportamiento de sus diputadas y diputados y senadores, los que, en varios casos, votaban de forma diversa dentro del mismo partido: los proyectos de reforma constitucional que permitían el retiro “excepcional” de fondos de pensiones.

Finalmente, las condiciones socioeconómicas, étnicas, la fragmentación y la fragilidad de los grupos de interés también atentan contra la orientación programática de los partidos (IDEA Internacional, 2014).

¿QUÉ ELEMENTOS CONTEMPLA LA LEGISLACIÓN ACTUAL PARA ESTABLECER PARTIDOS PROGRAMÁTICOS Y CÓMO OPERAN?

El sistema político chileno actual ha sido ampliamente criticado por sus deficiencias en canalizar las expectativas y adaptarse a tiempo a un contexto social dinámico (Luna, 2016; Huneeus, 2018). Sin perjuicio de lo anterior, hay cuestiones que no contribuyen al uso de estrategias programáticas por parte de los partidos.

Los elementos que se analizan corresponden a la presencia del ámbito programático o incentivos a la expresión de éste en normas

legales o reglamentarias y su configuración general como parte del funcionamiento de los partidos políticos. Así, es de interés evaluar las reglas electorales, las normas sobre nominación de candidaturas, por medio de las cuales se establece qué espacio para construir plataformas programáticas coherentes tienen los liderazgos partidarios, y luego las formas y órganos capaces de ejercer la disciplina partidaria, tanto respecto de los afiliados como de los parlamentarios.

Sistema y reglas electorales

Un primer elemento a tener presente, y que se expresa en el comportamiento de las y los congresistas, es una tendencia al personalismo, reforzado por el sistema electoral proporcional y las candidaturas mediante listas abiertas en distritos de mediana magnitud. Este diseño, sumado a la voluntariedad del voto, tiende a generar que las y los candidatos desarrollen campañas personalizadas, en las que se potencia el prestigio personal, se evita explicitar los vínculos con los partidos políticos y, además, se pueden generar campañas cuyo objetivo es obtener un número suficiente de votos para cumplir con el cociente del distrito respectivo (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2017).

Estos incentivos para desarrollar campañas “personalistas” redundan en un comportamiento de los congresistas en funciones que tiende a reforzar su prestigio y figuración personal, en lugar de que éstos deleguen parte de sus decisiones en el liderazgo parlamentario (jefes de grupos parlamentarios o de bancada), para efectos de que estos líderes lleguen a acuerdos con el ejecutivo y con otros partidos, y esta delegación eventualmente redunde en la generación de proyectos de ley que agreguen las preferencias de un grupo de representantes diversos, y por tanto, que responda mejor a las expectativas y necesidades del país. Eventualmente, un buen desarrollo de estas acciones programáticas produce victorias o derrotas electorales que ayudan a que el partido se posicione y sea receptivo de los mensajes que envía la ciudadanía.

Cabe hacer presente que esta situación precede a las reformas políticas desarrolladas en el segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, ya que, aun cuando el sistema binominal tendía a generar dos coaliciones fuertes, esto no generó una disminución de los partidos, ni evitó la personalización, ya que, las listas de candidaturas también eran abiertas, generando una competencia intra-pacto, que, a su vez, propendía a la personalización.

Este fenómeno no está acotado a nuestro sistema político, como señala Carey en 2009, en la década y media anterior, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Filipinas, Rusia y Ucrania han adoptado sistemas electorales mixtos. Richard Katz describe la reforma electoral italiana de 1994 como motivada por las demandas populares de alternancia en el gobierno y de *“responsabilidad directa de los miembros individuales del parlamento ante sus electores. Se deseaba liberar al electorado de los confines de las etiquetas e ideologías de los partidos, y permitir a los electores tener en cuenta el carácter, las cualificaciones y la actuación en el cargo de los candidatos individuales a la hora de emitir su voto”* (Katz, 1994, citado en Carey, 2009, página 32).

Requerimientos programáticos

En términos legales, la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos establece que son actividades propias de los partidos políticos las destinadas a poner en práctica sus principios, postulados y programas, para lo que podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios. Asimismo, se establece que pueden difundir sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado, y sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público, realizar publicaciones y difundir sus políticas, planes y programas a través de los medios de comunicación.

Como parte de los derechos de los afiliados se establece que pueden proponer cambios a los principios, programas y estatutos del partido, conforme a las reglas estatutarias vigentes, y que deben contribuir a la realización del programa del partido, de acuerdo con la línea política definida conforme a los respectivos estatutos.

En términos orgánicos, la Ley establece que los partidos deben contar con los siguientes órganos, al menos: un órgano ejecutivo, un órgano intermedio colegiado, un tribunal supremo y tribunales regionales, y un órgano ejecutivo e intermedio colegiado por cada región donde esté constituido. De estos órganos, el mandatado a aprobar el programa del partido es el órgano intermedio colegiado, que es caracterizado como un órgano plural, normativo y resolutorio, cuyos miembros son elegidos de acuerdo lo dispuesto en los estatutos del partido. Finalmente, como medida de publicidad, los acuerdos relativos a la modificación de los principios, nombre, programas partidarios, estatutos y reglamento interno de elecciones, pactos electorales, fusión y disolución deberán adoptarse ante un funcionario del Servicio Electoral, quien actuará como ministro de fe.

En la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios se exige la presentación de un programa para las candidaturas a la Presidencia de la República, tanto primarias como generales. Éste debe indicar las principales acciones, iniciativas y proyectos que pretende desarrollar durante su gestión (art. 9º). Bastante notoriedad tuvo este requerimiento en la última elección presidencial, en la que se discutió y se siguió de forma bastante cercana lo que proponían los respectivos candidatos, en parte por que representaban fuerzas políticas que no habían accedido al Gobierno.²

De esta forma, actualmente no hay suficientes elementos normativos que incentiven el discurso programático, especialmente en el caso de los congresistas; el vínculo programático con la candidatura presidencial no siempre ocurre o se comunica a la ciudadanía.

En la experiencia comparada es conveniente resaltar que la plataforma programática de un partido en un sistema parlamentario, por definición, es única, y tanto sus parlamentarios como él o la líder del partido la comparten. En los países multipartidistas y presidencialistas se producen incentivos respecto de las y los votantes y del comportamiento parlamentario, respectivamente.

En el caso de sistemas multipartidistas, las y los votantes encuentran una aproximación más cercana entre su posición ideológica y la existente en la oferta de partidos, al existir una multiplicidad de estos; en este contexto, la competencia ideológica es un factor decisivo en la elección de voto y esto puede motivar a los partidos a enfatizar el aspecto programático (Kitschelt & Freeze, 2010). Esto permite pensar que un mejor sistema de partidos para Chile, con menos partidos y con líneas programáticas claras puede favorecer un comportamiento programático del electorado.

En el caso del presidencialismo, se observa que el efecto de éste sobre el comportamiento en la votación parlamentaria se ve afectada por la existencia de una presidencia electa popularmente, e independiente del poder que tengan los presidentes, los partidos oficialistas tendrán otro “mandante”, además de las y los electores y los liderazgos partidarios (Carey, 2009). Este efecto es importante para reforzar no solo la necesidad de tener un número razonable de partidos, sino que también el diseño de reglas que les permitan negociar de forma ordenada y cohesionada con el ejecutivo.

² La Tercera (2021), disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/boric-y-kastad-portas-del-inicio-oficial-de-campana-los-plazos-para-los-ajustes-de-programas-y-los-debates-en-que-se-enfrentaran/GN55NU6NSBGRHHWARGBH4WOTDM/>

Reglas para la selección de candidatas y candidatos

En el caso de las y los representantes parlamentarios, la ley establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener normas para que la designación o el apoyo a candidatas a senadores y diputados sean efectuados por el órgano intermedio colegiado, a proposición de los órganos intermedios colegiados regionales; y en caso de los pactos electorales, cada partido solo podrá proponer a los candidatos que figuren entre los aprobados por el órgano colegiado intermedio. Esta norma se entiende desde el punto de vista de la representatividad descriptiva y local de las y los candidatas, pero debe balancearse con la necesidad de generar listas de candidaturas que reflejen el programa político que se propone a la ciudadanía. Esto es particularmente relevante en el caso que el partido tenga una candidatura presidencial competitiva, en el que la alineación de las plataformas e intereses de ambas listas contribuirá a la implementación programática del partido si accede al poder.

En un variado grupo de países se han establecido reglas que permiten mayor participación en la selección de candidaturas. De esta forma, por ejemplo, existen elecciones primarias legislativas en Estados Unidos o Argentina. La intención de fortalecer la participación debe ser ponderada con la necesidad de que los partidos puedan evaluar a las y los candidatos que se presentan, tanto en términos de su trayectoria como de su habilidad de conducir o contribuir a un gobierno efectivo. En el caso de elecciones primarias existen varios riesgos. Por un lado, que grupos movilizados, no representativos del partido ni del electorado general, logren imponer candidaturas, y esto genere que las opciones que tendrá el electorado general puedan ser más radicales y esto redunde en una desafección. Luego, para que una candidatura sea efectiva requiere de alianzas y apoyo dentro del legislativo, y por esto es importante que el liderazgo y las estructuras partidarias tengan un rol en la evaluación y presentación de candidaturas. Dos ejemplos se observan en distintos sistemas: tanto Bernie Sanders como Jeremy Corbyn movilizaban a un parte relevante de su partido, especialmente a jóvenes, pero esto no se traducían en apoyos parlamentarios (de sus colegas de años, vale destacar), lo que en un eventual gobierno habría sido especialmente complejo de manejar (McCall Rosenbluth & Shapiro, 2018).

Disciplina partidaria interna

Los incentivos para la disciplina interna, en el nivel parlamentario, estarán fuertemente determinados por las reglas electorales y de or-

ganización en el poder legislativo. Sin perjuicio de lo anterior, se puede avanzar en establecer plataformas programáticas, en la difusión de éstas y en el establecimiento de medidas en caso de que las y los militantes que sean representantes no sigan las líneas programáticas adoptadas colectivamente.

Los estatutos de los partidos son los llamados a establecer las situaciones que constituyen infracciones a la disciplina interna del partido, pero la ley establece cinco causales generales de infracción a la disciplina interna: acto u omisión que ofenda o amenace los derechos humanos, la infracción de los acuerdos adoptados por los organismos oficiales del partido, incurrir en actos que importen ofensas, descrédito o maltrato contra miembros del partido, faltar a los deberes del afiliado, e incumplir pactos políticos, electorales o parlamentarios celebrados por el partido. La última causal de infracción es una herramienta que puede ser útil para contribuir a la disciplina interna y parlamentaria, si pudiera ser usada por los liderazgos parlamentarios del partido, por ejemplo. Sin embargo, las sanciones disciplinarias partidarias tienen una aproximación más parecida al proceso penal (cuestión que también se observa en la aproximación doctrinaria a la acusación constitucional); son aplicadas por el Tribunal Supremo, y pueden traducirse en una amonestación, censura por escrito, suspensión o destitución del cargo interno, suspensión en el ejercicio de los derechos de afiliado por un plazo determinado o expulsión. Además, la ley también establece ciertos principios que se asemejan al proceso penal, al señalar que se deben contemplar garantías que aseguren el derecho a defensa, la formulación de descargos, la presentación de pruebas y las reclamaciones correspondientes. ¿Cómo se ejercen medidas que contribuyan a la disciplina interna, especialmente la disciplina programática en sede parlamentaria?

En términos de financiamiento, los partidos políticos no tienen incentivos a ejercer medidas disciplinarias respecto de sus parlamentarios, ya que, en el caso de que un representante elegido como afiliado se desafiliare de él, el partido pierde el aporte equivalente al 50% de los votos obtenidos por este parlamentario (art. 40 del decreto con fuerza de ley N° 4 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos).

Es deseable que estas medidas sean determinadas por cada colectividad, de forma independiente a las medidas contempladas actualmente en la legislación para efectos de que quede clara la vía “programática” para las y los representantes (hasta que no se establezcan modificaciones a las reglas e incentivos electorales para estos).

Disciplina parlamentaria

En términos de disciplina parlamentaria, hay varias normas que son relevantes de resaltar. En primer lugar, respecto de la Cámara de Diputadas y Diputados, se establece que los partidos y los diputados se organizarán en Comités Parlamentarios, los que serán integrados por siete representantes del partido político, por lo que los partidos políticos pueden tener más de un Comité, cada uno con su propia jefatura, que representará a los diputados y diputadas pertenecientes a su Comité. En estos casos, los partidos establecen un orden de prelación entre comités para determinar quién representa al partido (artículo 56 del Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados, en adelante "RCDD"). En caso de desacuerdo entre jefes de comités que representen un mismo partido, el voto que represente al partido será el que cuente con la mayoría de asistentes y en caso de empate, los votos del partido se tendrán como no emitidos (artículo 59, RCDD). Sería recomendable fortalecer la unidad y cohesión de los partidos en su actuar parlamentario, incluyendo el ámbito administrativo. Esto implica delegar poder en los y las jefes de bancada (o de comités) por partido político (sin fragmentarlos en grupos pequeños), para poder representar y negociar con otros partidos políticos y con el Gobierno.

En términos comparados, por ejemplo, en las reglas de procedimiento de la Asamblea Nacional francesa se establece que los diputados forman los grupos de acuerdo con sus afinidades políticas, y el *número mínimo* para formar un grupo es de 20 diputados, y la distribución de escaños en las comisiones permanentes se hace en función de los grupos parlamentarios y no de los partidos políticos representados en estos (Regla 19). Estos grupos tienen soporte administrativo, y se prohíbe que se formen grupos en torno a intereses privados, locales o gremiales (Reglas 20 y 23). En el caso del Bundestag Alemán se permite la formación de los grupos parlamentarios a las asociaciones de al menos el 5% de sus miembros, y puede estar compuesto por los integrantes de un mismo partido o por quienes comparten objetivos políticos (Regla 10). La composición de las comisiones y las designaciones de las presidencias de éstas se realizan en proporción a la conformación de los grupos parlamentarios (Regla 12).

En la Cámara de Diputadas y Diputados esta organización (en comités) es imperativa para los partidos y diputadas y diputados; a través de los comités podrán ejercer los derechos y facultades que les otorga el reglamento (artículo 57, RCDD). Los comités parlamentarios de los distintos partidos se reúnen con un quórum que represente la mayoría de diputadas y diputados en ejercicio, y es presidido por el o la Presidente de la Cámara

(artículo 6o, RCDD). ¿Cuáles son las facultades de los Comités Parlamentarios como conjunto? Dan su aprobación a las propuestas de tablas que sirven para fijar la orden del día de las sesiones ordinarias (vale decir, tiene un poder de agenda muy relevante), proponen la integración de las Comisiones Revisora de Cuentas, Especial de Control del Sistema de Inteligencia del Estado y de Ética y Transparencia Parlamentaria, aprueban viajes, proponen la creación y supresión de organizaciones parlamentarias, fijan las normas sobre conducta debida y aprueban el monto de las multas establecidas en el Reglamento.

Una herramienta para ejercer el liderazgo que tienen las y los Jefes de Comités es que pueden reemplazar a los integrantes de las comisiones permanentes (art. 218, RCDD). Este tipo de recursos es bastante común en la experiencia comparada; el uso de esta facultad en Chile debiera dar cuenta de la contribución de las y los diputados a la línea programática del partido en su expresión parlamentaria.

Las reglas sobre uso de la palabra también son un aspecto en el que se puede fortalecer no solo la cohesión y unidad parlamentaria, sino también la comunicación efectiva con la ciudadanía. Actualmente las reglas permiten que cada diputada o diputado pueda hablar hasta dos veces durante la discusión general de un proyecto (5 minutos cada intervención), y hasta dos veces en cada artículo, en la discusión en particular (3 minutos en cada intervención) (artículo 85, RCDD). Estas reglas de uso de la palabra no se justifican desde el punto de vista de una discusión legislativa eficiente, de una deliberación parlamentaria adecuada ni desde un punto de vista de comunicación e información a la ciudadanía. Es importante destacar que en muchas oportunidades los Comités acuerdan reglas más acotadas para estas discusiones. En este sentido, una organización por Comités o grupos parlamentarios (que representen a un partido político, como se mencionó anteriormente) para el uso de la palabra, permitiría claridad respecto de las posturas de estos al concentrar el uso de la palabra en dos o tres representantes, de los que se esperaría que se refirieran a cuestiones de fondo complementarias entre sí. Esta regla, además, puede contribuir a una discusión programática al incentivar la especialización de las y los diputados, y dar espacio para la deliberación e información a la ciudadanía, en lugar de generar una instancia para que las y los diputados que comparten partido o coalición hagan discursos diversos, y a veces equívocos o contradictorios, para sus electores, haciendo más difícil el seguimiento de las acciones y votaciones programáticas de los partidos o coaliciones. Por último, la designación de las y los diputados que usen la palabra también dará cuenta de su comportamiento dentro de los respectivos grupos o comités, siendo una herramienta para fomentar la disciplina parlamentaria.

CONCLUSIONES

Los vínculos de naturaleza programática no sólo facilitan los ciclos de rendición de cuentas entre votantes y partidos, sino que pueden mejorar la legitimidad democrática de los sistemas al otorgar mayor coherencia y predictibilidad al proceso de formulación de políticas, lo que, a su vez, puede contribuir a dar estabilidad a sistemas volátiles y disuadir la aparición de outsiders exitosos. En el sistema chileno, este aspecto parece bastante ausente, especialmente en el último ciclo político, en el que la coherencia y predictibilidad de las decisiones políticas respecto de ciertas políticas públicas no existió (como ocurrió con los retiros de fondos de pensiones).

La existencia de partidos políticos programáticos genera que las características personales de los candidatos y su posición tenga menor relevancia, y que sea, por tanto, obligación de los partidos actuar como garante de que las y los candidatos cumplan con ciertas cualidades y estén comprometidos con determinada visión de la sociedad y su bajada a políticas públicas concretas.

Las reglas constitucionales, legales y reglamentarias juegan un rol muy importante en incentivar, o no, el comportamiento programático de los y las autoridades políticas, como se observó en la sección anterior. Es de interés, además, hacer presente que diseños institucionales no directamente relacionados a los partidos y el funcionamiento de las instituciones políticas tienen efecto en la posibilidad de que estos comportamientos existan y se masifiquen. Algunos elementos que perjudican o dificultan la estrategia programática de los partidos son la descentralización, el localismo y la fragmentación de los grupos de interés, ya que hacen más difícil la agregación de intereses y expectativas a nivel nacional.

¿Cómo poder incentivar un sistema de partidos programático? En el entendido de que hay muchas cuestiones profundas que el sistema debe resolver, hay un aspecto que es posible mejorar y el momento actual es propicio para hacerlo: las reglas del juego. Las reglas constitucionales, legales y reglamentarias pueden o no favorecer distintas estrategias de los partidos.

En la sección anterior se presentó, por ejemplo, que las reglas de organización legislativa no han sido consideradas como mecanismos para fortalecer la disciplina y cohesión parlamentaria. ¿Qué incentivos existen para evitar la fragmentación y el descuelgue una vez electos las y los congresistas? No hay realmente un poder respecto de la nominación, ya que, como se mencionó, una vez en el cargo, las campañas (espe-

cialmente de reelección) tienden al personalismo. Por otro lado, en un sistema presidencial la responsabilidad por el fracaso o el estancamiento en la agenda legislativa es difusa, difícil de atribuir, especialmente en gobiernos de coalición (McCall Rosenbluth & Shapiro, 2018). ¿Quién es responsable de la parálisis, de los compromisos o negociaciones que pueden ser impopulares, de los largos tiempos de tramitación o de las cláusulas de detalle que no se advirtieron en algún momento? En general, todo el sistema político y ninguno de sus actores en particular. Este diseño que genera “irresponsabilidad” de los actores políticos, especialmente congresistas, implica que puedan privilegiar la negociación personal (no delegando en los liderazgos parlamentarios), y, que en esta negociación se privilegien intereses particulares o locales, relacionados o no con el proyecto de ley en discusión.

El establecimiento de listas partidarias cerradas, umbrales mínimos para obtener representación parlamentaria, la vinculación de las plataformas programáticas presidenciales y parlamentarias (formalmente a través de un documento pactado previo a la elección, con las fechas y orden de las elecciones, entre otras), la eliminación de los pactos electorales o una aplicación más restrictiva de estos, una regulación que incentive a grupos parlamentarios fuertes, cohesionados y claramente identificables, y un control relevante en la selección de candidaturas de los liderazgos partidarios (quienes a su vez deberán cumplir con la rendición de cuentas en la organización interna del partido), pueden ser algunas de las reformas a considerar.

A la fecha de elaboración de este artículo, la definición de la regulación del sistema electoral y de los partidos políticos fue delegado a la ley por la Convención Constitucional, lo que, a pesar de explicarse por la composición de ésta, no deja de ser una oportunidad desperdiciada de tomar una definición decidida por el fortalecimiento de los partidos políticos. De este modo, será el Congreso Nacional quien deberá discutir y aprobar el marco en el que se desenvolverán los partidos políticos bajo la nueva Constitución y el nuevo sistema político que ésta contempla, de aprobarse esta propuesta. Esta discusión que se puede abrir es una oportunidad para generar reglas que fortalezcan a los partidos políticos. Esto siempre considerando y reconociendo que nuestro país está pasando por un período antipartidista (en el mejor de los casos), con políticos acostumbrados a desempeñarse de forma personalista, y por esto y otras razones, con un sistema que tiende a la proliferación de partidos.

El presente artículo pretende dar algunas luces sobre qué observar y a qué poner atención en este proceso de fortalecimiento de los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Carey, J. M. (2009).** *Legislative voting and accountability*. Cambridge University Press.
- **Hicken, A., Satyanah, S., & Sergenti, E. (2005).** Political institutions and economic performance: the effects of accountability and obstacles to policy change. *American Journal of Political Science*, 897-907.
- **Huneus, C. (2018).** La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática. En C. Huneus, & O. Avendaño, *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- **IDEA Internacional. (2014).** Politics Meets Policies: The Emergence of Programmatic Political Parties.
- **Kitschelt, H., & Freeze, K. (2010).** Programmatic party system structuration: developing and comparing cross-national and cross-party measures with a new global data set. *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.
- **Luna, J. P. (2016).** Chile's crisis of representation. *Journal of Democracy*, 129-138.
- **Lyne, M. (2007).** Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and democratic accountability. En H. Kitschelt, & S. Wilkinson, *Patrons, clients and policies* (págs. 159-181). Cambridge University Press.
- **McCall Rosenbluth, F., & Shapiro, I. (2018).** *Responsible parties*. Yale University Press.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2017).** *Reformas políticas en Chile 2014-2016. Análisis y evaluación de las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet*. Santiago.
- **Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (2008).** *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*. Strasbourg.
- **The Electoral Knowledge Network. (25 de August de 2021).** *Electoral systems*. Obtenido de The Electoral Knowledge Network: <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/default>



PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PRESIDENCIALISMO MULTI-PARTIDISTA

Pablo Argote Tironi

RESUMEN

En este artículo, argumento que la propuesta de régimen político de la Convención Constitucional chilena elegida el año 2021 no fortalece los partidos políticos, pues no se hace del principal problema de nuestro actual sistema: la hiper fragmentación de partidos en el congreso. Por lo tanto, de ser aprobado, dicho sistema no creará incentivos tendientes a que los partidos y sus parlamentarios colaboren con el gobierno; por el contrario, generará inmovilismo legislativo y falta de *accountability* en las decisiones públicas, incluso en gobiernos con mayoría parlamentaria. Para subsanar tales problemas, propongo medidas concretas para mejorar el sistema político en un régimen presidencial multipartidista, siguiendo tres grandes líneas: a) institucionalizar las coaliciones de partidos, b) entregarle mayor preponderancia a los partidos en la selección de candidatos presidenciales y c) abrir los partidos a la ciudadanía, mediante elecciones abiertas y simultáneas de sus organismos internos.

INTRODUCCIÓN

¿Qué entendemos por un sistema de partidos políticos fuerte? Un buen sistema de partidos debería cumplir con tres objetivos. Primero, representar las sensibilidades y visiones de mundo de la población, de modo de intermediar adecuadamente entre la ciudadanía y la clase política. Segundo, proveer de orden y estructura a la discusión política, por medio de la agregación de preferencias de distintos actores. Tercero, generar estabilidad en el tiempo; es decir, debería establecer colectividades duraderas, con posiciones conocidas por los votantes, y responsables por su gestión.

Ciertamente, las instituciones, es decir las reglas que organizan el sistema político, pueden generar incentivos para fortalecer los partidos políticos en las tres dimensiones mencionadas arriba. Por consiguiente, quisiera formular una pregunta clave: La propuesta de régimen político de la Convención Constitucional chilena elegida el año 2021, ¿fortalece los partidos políticos?

En este artículo, argumento que esta propuesta no fortalece los partidos políticos, pues no se hace cargo del principal problema de nuestro actual sistema: la hiper fragmentación de partidos en el congreso. Por lo tanto, de ser aprobado, dicho sistema no creará incentivos tendientes a que los partidos y sus parlamentarios colaboren con el gobierno. En un régimen presidencialista, la fragmentación es especialmente problemática, pues incluso en gobiernos con mayoría parlamentaria, genera inmovilismo legislativo y diluye la responsabilidad de las decisiones públicas

El régimen político es el corazón de toda constitución y su buen funcionamiento es condición necesaria para que el país avance en otras materias. Por lo mismo, un sistema político eficaz es indispensable para cumplir cada una de las promesas de derechos sociales que están estampados en el nuevo texto constitucional. En este sentido, es lamentable que la convención no haya abordado este asunto.

En las secciones que siguen ---basado en literatura comparada y en deducciones propias derivadas de la propuesta constitucional--- explico por qué la propuesta de sistema político es defectuosa. Luego, propongo una serie de medidas concretas para mejorar el sistema político, siguiendo tres grandes líneas: a) institucionalizar las coaliciones de partidos, b) entregarle mayor preponderancia a los partidos establecidos en la selección de candidatos presidenciales y c) abrir los partidos a la ciudadanía. Estas medidas se podrían implementar a través de cambios legales y podrían ser aplicadas independiente del resultado del plebiscito de salida.

PROBLEMAS EN LA PROPUESTA DE RÉGIMEN POLÍTICO

¿Por qué importan las instituciones que rigen el sistema político? Porque un buen sistema político depende, en buena parte, de los incentivos que crean las reglas del juego en los diversos actores. Dicho de otro modo, no podemos esperar que el régimen político funcione bien porque los políticos sean virtuosos y siempre decidan poner el bien de Chile antes que sus intereses personales. Un análisis correcto

se debe enfocar en que podría pasar en el sistema político ---es decir, a que equilibrio podríamos llegar--- dados los incentivos que entrega a los diversos actores.

La importancia de los incentivos puede verse cada día en la política chilena. Solo un par de ejemplos. ¿Por qué tantos parlamentarios ---incluido el Presidente Boric--- decidieron apoyar el retiro de los fondos de las AFP en cuatro ocasiones, reconociendo la mayoría de ellos que es una mala política pública? La respuesta es obvia: por qué venían las elecciones, y era necesario propinarle un golpe al entonces Presidente Piñera. Un segundo ejemplo, más reciente, es lo sucedido con la discusión sobre la promulgación del estado de excepción en la Araucanía, a raíz del recrudecimiento de los hechos de violencia en la zona. Parlamentarios del Frente Amplio decidieron no apoyar la ley que permite a las Fuerzas Armadas resguardar los caminos, pues querían que fuera el ejecutivo y no ellos quienes “pagaran los costos” de enviar militares a la zona de conflicto. En otras palabras, los parlamentarios no encontraron incentivo alguno a colaborar con su propio gobierno recién elegido, en un tema complejo e incómodo.

Dada la importancia de las instituciones, es necesario examinar si la propuesta de régimen político de la convención constituyente crea incentivos para fortalecer los partidos. En otras palabras, dicha propuesta, ¿contribuirá a que los partidos representen a distintas tendencias, intermedien entre la política y la ciudadanía y le den orden a la discusión política, tanto dentro como fuera del parlamento? La respuesta es, claramente, negativa.

A grandes rasgos, este sistema conserva la elección directa del Presidente de la República y separa las funciones de ambas cámaras del congreso. La Cámara de Diputadas y Diputados concentraría mayor poder que la Cámara de las Regiones (el antiguo Senado), lo cual ---según sus defensores--- agilizaría los procesos legislativos.

Los principales problemas de la propuesta de sistema político es que, precisamente, no genera estímulos para que los partidos en el parlamento colaboren con el ejecutivo, ni tampoco para que los líderes políticos se hagan responsables ante la ciudadanía de sus acciones. Por el contrario, genera un sistema hiper fragmentado que fomentará un inmovilismo legislativo y múltiples ineficiencias en la tramitación de leyes, pues cada partido ---o incluso cada parlamentario--- tenderá a privilegiar intereses particulares antes que un proyecto colectivo. En este contexto, donde cada ley deberá negociarse con muchísimos actores, algunos de ellos desconocidos, existirá una gran dificultad para que la ciudadanía pueda identificar a los responsables de las decisiones públicas, entorpeciendo un adecuado juicio ciudadano a la gestión de un go-

bierno. Estos problemas redundarán en un debilitamiento de los partidos políticos, lo que, a larga, también perjudicaría nuestra democracia.

¿En qué me baso para las afirmaciones del párrafo anterior? En primer lugar, en una omisión clave de la propuesta: el sistema electoral. No están explícitas las reglas que se ocuparán para elegir al parlamento y lo único que se señala es que este debe obedecer criterios de proporcionalidad. Dado que los sistemas proporcionales incentivan la creación de partidos, es esperable que se cree un régimen aún más fragmentado que el actual, que ya tiene 21 partidos. La excesiva fragmentación política tiene una serie de consecuencias negativas, especialmente en un régimen presidencialista.

En un influyente artículo, Mainwaring (1993) analiza los resultados de sistemas democráticos que combinan presidencialismo con sistemas electorales proporcionales, concluyendo que presentan alta inestabilidad política, debido a que existen muy pocos incentivos para que las decenas de partidos colaboren con el gobierno. De acuerdo con su análisis, el presidencialismo multipartidista crea inmovilismo legislativo, debido a sus dificultades de crear mayorías parlamentarias; fomenta la polarización, dadas las facilidades de partidos radicales para entrar en el parlamento; dificulta la creación de coaliciones políticas estables, pues los partidos no influyen en la conformación del gabinete, y crea incentivos para que los partidos abandonen al gobierno cuando se trata de temas impopulares.

Este problema no se produce solamente cuando el presidente tiene minoría en el parlamento. Incluso teniendo mayoría, un sistema de partidos fragmentado, donde las colectividades carezcan de estímulos para apoyar al presidente, va a generar una negociación individualizada, donde los parlamentarios pivotaes utilizarán su poder para obtener beneficios particulares. Es decir, si un gobierno tiene una mayoría en el congreso conformada por muchos partidos, la negociación parlamentaria será igualmente difícil, pues los partidos pequeños notarán que de ellos depende el éxito del gobierno, por lo que pedirán muchos beneficios a cambio. Por ende, los incentivos a descolgarse del gobierno son altísimos en un régimen presidencialista hiper fragmentado, incluso en partidos que se declaran oficialistas. Sería un error, entonces, que aquellas fuerzas políticas que creen que serán mayoritarias en el futuro, omitan la relevancia de este asunto.¹

Un segundo problema del sistema propuesto radica en otra consecuencia negativa de la fragmentación política, que tiene una grave

¹ En un régimen parlamentario con gobiernos de coalición, hay mayores incentivos a apoyar al gobierno, pues los partidos negocian la conformación del gabinete, en base al poder relativo de cada uno en las elecciones.

repercusión en la credibilidad de la clase política: la imposibilidad de identificación de responsabilidades y de rendición de cuentas en la conducción del país. La literatura en política comparada enseña que, en la misma medida que se incluyen más actores políticos en el parlamento, más se dificulta para los ciudadanos identificar con claridad a los responsables de las decisiones públicas.² En otras palabras, existe un *trade-off* entre representación y lo que en inglés se denomina *accountability* (Powell, 2000; Persson y Tabellini, 2005). La intuición tras esta idea es muy sencilla: ¿cómo podríamos esperar que los votantes identifiquen a los que están a cargo y decidan si están satisfechos con su gestión, si todas las decisiones públicas las toman un sinnúmero de actores, no siempre conocidos? Mas aún, los mismos actores políticos pueden escapar más fácilmente a su responsabilidad, pues con la excesiva inclusión de tendencias políticas en el parlamento, siempre habrá otro a quien cargarle con las culpas.

Esta fragmentación política agravaría entonces el problema de *accountability* en el caso chileno y haría casi imposible que cualquier gobierno implemente su programa, pues cada proyecto de ley debería ser apoyado por coaliciones parlamentarias volátiles, basadas en intereses particulares y pasajeros. Por lo tanto, sería imposible que los ciudadanos identifiquen a los responsables de las políticas públicas, pues estos responsables cambiarían constantemente.

Estos dos problemas ---exacerbación del presidencialismo multipartidista y falta de *accountability*--- *per se* debilitarán los partidos políticos. Un sistema político disfuncional, con incentivos a la negociación individualizada, y con falta de responsables claros hace que pierdan relevancia los proyectos colectivos, pues como dije arriba, la tramitación de leyes se articularía en base a coaliciones volátiles. Mas importante aún, podría incrementar la mala percepción ciudadana hacia los partidos, dado que el sistema político no sería capaz de resolver los problemas más acuciantes. Por lo mismo, resulta incomprensible la poca relevancia otorgada al fortalecimiento de los partidos políticos en la discusión constitucional. De hecho, gran parte de las propuestas de la comisión, las que incluso se votaron en el pleno, iban en la dirección contraria: igualar candidatos independientes y asociaciones políticas a los partidos, lo que claramente hubiese debilitado la democracia. Afortunadamente, tal propuesta se rechazó gracias al quorum de 2/3, aunque la redacción del texto es vaga en esta materia, lo que podría crear problemas para el futuro legislador.

² Ver Argote y Eguiguren (2022): "Modelos de Democracia y Sistema Político" en "Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional", editado por Cifuentes y Pérez, Centro de Estudios del Desarrollo, para una explicación en profundidad de esta idea.

Ciertamente, no soy el primero en señalar el problema de la fragmentación política y sus derivados. Decenas de académicos, de todos los sectores políticos, han enfatizado distintas aristas de este asunto y propuesto medidas concretas para solucionarlo.³ Por lo mismo, resulta aún más extraño que la convención no haya intentado limitar la fragmentación política, o al menos minimizar sus costos, haciendo caso omiso a la evidencia comparada y a las recomendaciones de expertos locales.

Sin embargo, este problema también está presente en el actual ordenamiento constitucional y afecta nuestro funcionamiento político diariamente. De hecho, vivimos una situación bastante paradójica. Por un lado, muy pocos ciudadanos se identifican con partidos políticos ---menos del 10% según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2022) --- y estos son blanco de constantes críticas; sin embargo, nunca en nuestra historia reciente han existido tantos partidos. En efecto, al calcular el número efectivo de partidos en la actual Cámara de Diputados, utilizando el indicador desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), el resultado para Chile es 11.6. Esto nos pondría al tope de la tabla si nos comparamos con las democracias europeas.⁴ En este sentido, independiente de si se aprueba o rechaza el texto, es indispensable pensar en modificaciones legales para minimizar los costos de la fragmentación política en nuestro presidencialismo.

MEDIDAS PARA FORTALECER LOS PARTIDOS Y MEJORAR LA GOBERNABILIDAD⁵

Para fortalecer los partidos políticos es necesario, en primer lugar, otorgarle orden y estructura a la discusión parlamentaria en nuestro régimen presidencialista multipartidista. Dicho de otro modo, es necesario que la deliberación en el congreso sea protagonizada por proyectos colectivos con cierta disciplina, que sean capaces de negociar como un bloque, de modo de disminuir los costos de la hiper fragmentación.

Sin embargo, como plantea Mainwaring (1993), la solución no puede limitarse a la reducción del número de partidos vía, por ejemplo, la im-

³ Ver <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/propuesta-politica-eyzaguirre-le-da-permiso-al-presidente-disolver-parlamento/320065/>, <https://www.ex-ante.cl/un-mal-diseno-constitucional-por-andres-velasco/> y <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/12/21/1041811/ricardo-lagos-convencion-sistema-politico.html>

⁴ Ver <https://whogoverns.eu/party-systems/effective-number-of-parties/>

⁵ Estas propuestas fueron desarrolladas junto a José Manuel Eguiguren, y han sido difundidas por el portal Tercera Dosis. También están descritas en "Modelos de Democracia y Sistema Político".

plementación de un sistema electoral mayoritario. De hecho, algunas de estas soluciones podrían contravenir la tradición política de un país, como es el caso de Chile, donde existe una tradición multipartidista, que no hace recomendable crear un bipartidismo forzado. En cambio, propongo fortalecer el sistema de coaliciones políticas, para que estas se estructuren en mayor medida en torno a plataformas programáticas y en menor medida sobre la base de pactos electorales. Específicamente, planteo que los partidos políticos que decidan integrar una coalición deben permanecer en esta por un período de tiempo determinado por la ley, idealmente por todo un ciclo electoral.⁶

Considero que esta propuesta tiene al menos dos efectos virtuosos. Primero, dado que un partido estaría obligado a permanecer en una coalición por un tiempo, evitaría que una colectividad esté observando permanentemente la coyuntura política para integrar una alianza. Segundo, no permitiría que en un período corto de tiempo ---por ejemplo, un año---, un partido integre múltiples coaliciones políticas, como lo vimos el año 2021.

Coaliciones políticas estables en el tiempo ayudarían a darle orden y estructura al sistema político, pues facilitaría enormemente la negociación parlamentaria. De hecho, en tal sistema, lo deseable sería que las coaliciones negociaran como bloque, ya que contarían con ciertos mecanismos internos para tomar decisiones colectivas. Al mismo tiempo, favorece la presencia de responsables claros, pues al haber continuidad en el tiempo en las coaliciones, los votantes tendrían mayor claridad en identificar las ideas y la gestión de cada alianza política.

Una segunda propuesta alude a la selección de candidatos presidenciales. Si bien es necesario ordenar de mejor manera las coaliciones de partidos, esto no es suficiente para minimizar los costos de la fragmentación. Podría ocurrir que, en un régimen con coaliciones perfectamente estables y ordenadas, un líder ajeno a los partidos ganase la presidencia, para luego ver frustrada toda posibilidad de implementar su programa, pues tendría muy pocos parlamentarios. En este sentido, también es necesario establecer mecanismos relativos a la selección de candidatos presidenciales, para asegurar un piso parlamentario a quien llegue a la jefatura de Estado.⁷

A grandes rasgos, nuestra propuesta apunta a crear mayores filtros en la selección de candidatos presidenciales. Un primer filtro podría emular

⁶ Un Partido podría abandonar la coalición bajo circunstancias también establecidas en la legislación.

⁷ En Chile, la elección presidencial es el hito político de mayor envergadura y notoriedad. Por lo tanto, es necesario que cualquier propuesta para fortalecer los partidos o las coaliciones también afecte la elección del jefe de Estado.

el modelo francés, donde a los candidatos se les exige tener un mínimo de patrocinios dentro de las autoridades locales. Esto debiera disminuir sustancialmente la cantidad de candidatos testimoniales y/o sin proyecto político, pues estos difícilmente tendrían representación local.

Sin embargo, es necesario crear un segundo filtro que impida que lleguen a la presidencia personas sin representación en el parlamento, y por lo tanto con escasas posibilidades de gobernar. Específicamente, proponemos que se lleve a cabo la elección parlamentaria con anterioridad a la elección presidencial. Luego, solo aquellas coaliciones o partidos políticos que tengan un umbral mínimo de diputados elegidos (por ejemplo 20%) podrán competir en la elección presidencial con la candidatura que la coalición haya definido previamente.

Esta medida crea incentivos adecuados en los actores políticos, favoreciendo la creación de coaliciones amplias de partidos que reúnan a distintas tendencias políticas, puesto que coaliciones pequeñas podrían quedarse fuera de la primera vuelta presidencial. Si bien esto no garantiza un gobierno con mayoría parlamentaria, sí evita un gobierno excesivamente minoritario.

Existen otras propuestas relativas al *timing* de las elecciones, que apuntan en la dirección de darle mayor representación parlamentaria a la coalición del presidente. Fontaine propuso que las elecciones parlamentarias coincidan con la segunda vuelta presidencial; en tanto, el presidente Lagos argumentó, en su exposición en la Convención Constitucional, que las elecciones legislativas se realicen una vez que el presidente haya sido elegido. Considero que ambas propuestas son riesgosas en el contexto chileno actual, pues le podrían dar una excesiva representación parlamentaria a un candidato populista y/o anti-partidos. Por ejemplo, el candidato Franco Parisi, quien ni siquiera estuvo en Chile durante la última elección presidencial, alcanzó una alta votación. Supongamos que este candidato hubiese alcanzado la segunda vuelta. En ese caso, consideraría inconveniente realizar las elecciones parlamentarias junto a la segunda vuelta, pues subsidiaría a los parlamentarios afines a Parisi. Mas bien, sería preferible evitar que líderes caudillistas participasen en las elecciones presidenciales, si es que no tienen una mínima raigambre territorial y un piso parlamentario.

Las dos medidas propuestas hasta ahora contribuyen a mejorar el orden y la estabilidad del sistema político. Es decir, me he enfocado exclusivamente en la dimensión orgánica. Sin embargo, también es necesario mejorar la conexión entre los partidos políticos y la ciudadanía, sobre todo en el contexto chileno actual, donde abunda la desconfianza hacia los partidos. Planteamos, entonces, abrir los partidos a la ciuda-

danía. Concretamente, consideramos que todos los partidos políticos con representación nacional deban realizar sus elecciones internas de forma simultánea, abiertas, periódicas, y organizadas por el SERVEL.

Esta propuesta tendría una serie de efectos virtuosos. Primero, sería un hito con alta cobertura mediática, donde distintos líderes políticos competirían entre sí para atraer votos a sus colectividades. Segundo, implicaría que los votantes revelen la preferencia por un proyecto político específico, lo que crearía un mayor compromiso de los votantes hacia las colectividades. Tercero, elecciones abiertas amenazarían la posición de líderes caudillistas que tiene control total sobre algunos partidos. De hecho, solo bastaría un número adicional de nuevos adherentes para alterar la balanza de poder en alguna colectividad. Por último, tal evento transparentaría el tamaño y poder real de los distintos partidos, lo que podría afectar el financiamiento público.

Según datos del SERVEL, al 30 de noviembre de 2021 había en Chile 586.176 personas militando en partidos. Si en esta elección participan solo los militantes, el evento ya movilizaría a una masa importante de ciudadanos, lo que suscitaría atención mediática. Por ende, es probable que dicho evento genere entusiasmo en personas interesadas en política pero que han decidido no militar.

CONCLUSIONES

La propuesta de régimen político presentada por la convención es deficiente, pues no aborda el problema de la fragmentación, es decir, de la presencia de un exceso de partidos políticos con diferencias poco nítidas entre ellos. En un régimen presidencialista, la fragmentación crea inestabilidad, inmovilismo legislativo, y falta de *accountability* en las decisiones públicas. En buena parte, esto se debe a la falta de incentivos para que los múltiples partidos colaboren con el gobierno, incluso si este tiene mayoría en el parlamento.

Quisiera detenerme en este punto, pues parece no estar suficientemente destacado en la discusión pública. Diversos analistas, algunos defensores del parlamentarismo, han señalado que la presencia de gobiernos de minoría sería el principal problema del presidencialismo.⁸ Sin embargo, como señala Fontaine (2021), en el parlamentarismo, el porcentaje de gobiernos de minoría es bastante similar. En este sentido, considero que ese no es el principal problema de la propuesta constitucional. Como señalo arriba, el tema central es que la fragmentación

⁸ Ver <https://www.ciperchile.cl/2021/12/14/el-futuro-nos-depara-un-gobierno-de-minorias/>

impide la gobernabilidad y la *accountability* por los incentivos perversos que genera, incluso en partidos en teoría afines a un gobierno.

Es lamentable que la convención no haya prestado atención a este asunto, y que, por el contrario, la mayoría se haya esmerado en igualar partidos con cualquier tipo de asociación política. Los partidos políticos fuertes son claves en una democracia no solo porque canalizan las demandas ciudadanas, sino porque permiten el adecuado funcionamiento de un régimen político. En otras palabras, sin partidos fuertes, el sistema político no podrá implementar un programa progresista y transformador que sea apoyado por la mayoría de los chilenos.

Para subsanar este problema, propongo tres medidas aplicables independiente del resultado del plebiscito de septiembre de 2021, cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento del sistema político, fortalecer los partidos y mejorar la representación. La primera busca institucionalizar y darles estabilidad a las coaliciones políticas, al menos durante el curso de un ciclo electoral. La segunda pretende establecer mayores filtros en la elección de candidatos presidenciales, tanto a nivel territorial como parlamentario. La tercera, en tanto, plantea elegir a las directivas de los partidos en elecciones simultaneas organizadas por el SERVEL. En su conjunto, estas propuestas incentivarían la creación de bloques ideológicos estables y representativos, lo que facilitaría enormemente la negociación parlamentaria y la eficiencia en la tramitación de leyes. Asimismo, dichos bloques tendrían estímulos para permanecer como tal en la elección presidencial, pues habría mayores filtros en la selección de candidatos.

Todo indica que la discusión constitucional permanecerá abierta, pues la propuesta de la convención no parece concitar un apoyo abrumador en la opinión pública. Por consiguiente, es fundamental pensar en fórmulas concretas y factibles de implementar que mejoren el funcionamiento de nuestro sistema político. En este marco, es absolutamente prioritario abordar honestamente el problema de la hiper fragmentación, evitando pensar a que sector político le puede favorecer tal esquema, hoy o en el futuro. Espero que las medidas acá propuestas puedan contribuir a esta discusión.

BIBLIOGRAFÍA

- **Fontaine, A. (2021).** *La pregunta por el régimen político: Conversaciones chilenas. Ensayo.* Fondo de Cultura Económica.
- **Laakso, M., & Taagepera, R. (1979).** "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), pp.3-27.
- **Mainwaring, S. (1993).** Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative political studies*, 26(2), pp. 198-228.
- **Persson, T., & Tabellini, G. (2005).** *The economic effects of constitutions.* MIT press.
- **Powell, G. B., & Powell Jr, G. B. (2000).** *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions.* Yale University Press.



MODERNIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS

Ariel Malla Gallardo

RESUMEN

Enfrentados a múltiples problemas en torno a su legitimidad, los partidos políticos chilenos se ven en la necesidad de embarcarse en la labor de modernizar su quehacer, y se hace acuciante una orientación constitucional que se haga cargo de tal problemática. Una eventual nueva Carta Magna se encuentra en el momento de realización de este trabajo en las fases finales de su redacción, hecho que, si bien puede suponer un avance, no garantiza que todos los aspectos necesarios de cubrir por la imperiosa necesidad de modernización de los partidos políticos sean efectivamente satisfechos para bien de la democracia y contento de la ciudadanía, la cual ha visto disminuida drásticamente su confianza en los partidos políticos, instituciones clave para el desarrollo de la convivencia democrática.

UN CONTEXTO NECESARIO

Los partidos políticos son instituciones consistentes en “fuerzas políticas colectivas, organizadas y conscientes, que reúnen a un grupo determinado de personas con fines igualitarios, en torno a una ideología común, cuya finalidad última es alcanzar el poder político” (Szmulewicz Ramírez, 2019, p. 137). Toda regulación de los partidos políticos, sea a nivel constitucional o legal, constituye un problema con múltiples aristas, pudiendo reconocerse dos dimensiones estrechamente ligadas entre sí: una dimensión *jurídica* y otra *política* (Osorio Vargas, 2018). En cuanto a su constitucionalización, una posición de tinte *liberal* entiende que la constitución debe prescindir de regular a los partidos políticos¹;

¹ Lo que puede sostenerse sobre la base de su surgimiento espontáneo, que no requiere, en un primer momento histórico, de una regulación (aún legal) de los partidos políticos.

otra, de corte *estatista*, considera que es necesaria esta regulación, rebasando lo meramente estructural, para que exista una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático (Osorio Vargas, 2018). Cualquiera sea la opción que tome un constituyente, muy probablemente se encuentre condicionada por la cultura jurídica a la que se esté adscrito y las condicionantes de contexto en las cuales se redacte el texto constitucional. No obstante, es posible afirmar que es peligroso dejar actuar a los partidos políticos libremente, siendo necesarias formas y sistemas de control (Szmulewicz Ramírez, 2019)², encauzándose jurídicamente su accionar (Nogueira Alcalá & Cumplido, 1986).

La incorporación de los partidos políticos en los textos constitucionales, a nivel de Derecho comparado, ha pasado de ser recelosa hacia su rol hasta considerarles piezas fundamentales del desarrollo de una democracia sana y madura. Lo anterior, a tal punto que puede hallarse en las constituciones más modernas la inclusión de principios relativos a varios aspectos de su actividad, como su creación y disolución, organización, funcionamiento, financiamiento, etc. Es en este contexto es que es posible afirmar que la recepción de los partidos políticos en los textos constitucionales es la repulsa a toda forma de régimen autoritario o totalitario (Flores Arratia, 2000).

En Chile, la constitucionalización de los partidos políticos es relativamente reciente. Si bien pueden anotarse antecedentes en el texto original de la Constitución de 1925, en lo referido al sistema electoral, es sólo en 1970 que, con el *Estatuto de garantías democráticas* y otras modificaciones surgidas a propósito de la elección como Presidente de la República de Salvador Allende Gossens, se incorporan a la Constitución de aquel entonces nuevas normas destinadas a asegurar y garantizar el funcionamiento de los partidos políticos en la democracia chilena, además de reconocerles el carácter de personas jurídicas de Derecho público (Nogueira Alcalá, 2010), cosa que se justifica en el hecho de que son instituciones políticas necesariamente vinculadas con el poder estatal (Szmulewicz Ramírez, 2019). Huelga decir que estas disposiciones tuvieron una limitada vigencia, que se extendió hasta el quiebre institucional producido por el golpe de Estado de 11 de septiembre de 1973 y la instalación en el poder de la Junta Militar de Gobierno (Nogueira

² La necesidad de regular constitucionalmente los partidos políticos, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pudo surgir de la desconfianza que se ha tenido hacia su rol, bien por los Estados democráticos (con el ejemplo fresco del NSDAP alemán o el Partido Nacional Fascista italiano) o por Estados con gobiernos autoritarios (buscando concentrar el poder a través del control de los procesos políticos).

Alcalá, 2010)³, momento en el que se produciría una continua *desconstitucionalización* de la Carta Magna por entonces vigente en un contexto de quiebre institucional y, simultáneamente, la redacción de un nuevo texto constitucional, concluido en 1980.

Nuestra actual Carta Magna chilena, aunque se refiere a los partidos políticos, desarrolla la temática con reticencia y sin una sistemática particular dedicada a su tratamiento, que se traduce en un tratamiento prohibicionista y restrictivo hacia éstos en el texto constitucional (Sz-mulewicz Ramírez, 2019). Además, el contexto actual viene marcado por una visión cada vez más desmejorada de los partidos políticos por parte de la ciudadanía, en la que éstos se enfrentan nuevamente a los requerimientos de la sociedad, que reclama garantías de confianza en ellos⁴. Los partidos políticos se encuentran, dicha esta situación, en la necesidad de una puesta al día que permita la concreción de los ideales democráticos en su actividad externa y sus dinámicas internas e –idealmente– mejorar su percepción ciudadana⁵. Esto último resulta todavía más acuciante si se tiene en consideración el rol irremplazable de los partidos políticos en la vida democrática de una sociedad (Pérez Lillo, 2019) y que los partidos políticos pueden llegar a ser la única respuesta practicable a la necesidad de existencia de vínculos orgánicos entre quienes detentan el poder y el pueblo (Flores Arratia, 2000).

UNA BREVE MENCIÓN SOBRE LO QUE IMPLICARÍA MODERNIZAR

Es posible asumir intuitivamente que *modernizar* algo implica su puesta al día conforme a la situación a la cual se quiere responder y al conocimiento que se tiene en el presente. No obstante, toda modernización adolece del problema de que es sólo una aproximación al momento presente, tanto en su forma como en su fondo.

Más allá de la retórica que puede acompañar a los procesos de modernización institucional, modernizar los partidos políticos implica el ejercicio siempre complejo de hacerse cargo de la realidad del tiempo

³ La *Junta* declararía ilícitos a los partidos que habían integrado la coalición de gobierno del Presidente derrocado y declaró en receso a los partidos opositores a tal gobierno. Posteriormente, en 1977, por medio del D. L. N° 1.697, todos los partidos políticos chilenos existentes fueron finalmente disueltos.

⁴ Véase Pérez Lillo (2019, pp. 35–37)

⁵ Biglino Campos (2019, p. 28) señala que existe una crisis global de la democracia, “que se manifiesta en tendencias tan dispares como son el populismo, el nacionalismo proteccionista o la xenofobia, fenómenos que afectan tanto a sistemas presidencialistas como parlamentarios”.

actual y de sus problemáticas. Un análisis en torno a la modernización siempre requerirá ver cómo esos antecedentes influyen en la dinámica partidista, tanto en lo interno como en lo externo, y si son efectivamente recibidos por los partidos políticos.

Los partidos políticos son entes fundamentales para concretar la *gestión de la complejidad*: garantizan, en el gobierno o la oposición, múltiples intercambios políticos (Szmulewicz Ramírez, 2019), siendo los grupos de intereses, las asociaciones y los movimientos capaces únicamente de actuar como contraparte de éstos, al no concitar consensos ni tener visiones generales para preservar y facilitar el buen funcionamiento del sistema político (Szmulewicz Ramírez, 2019). Es posible, en este momento, señalar que la modernización de los partidos políticos trae aparejado un aumento de la complejidad, en un contexto que debido a diversos factores también se aprecia constantemente más complejo en el tiempo⁶.

LA FORMA: FALTA DE SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL REFERIDA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución actual carece de una sistemática específicamente orientada hacia los partidos políticos, a diferencia de otras constituciones de similar tradición jurídica (Nogueira Alcalá, 2010), entre las que destacan la Constitución argentina (reformada en 1994, arts. 37 y 38) y la Constitución colombiana de 1991 (arts. 107 a 111, con un título especialmente dedicado). El tratamiento de los partidos políticos en nuestro actual texto constitucional se realiza a propósito del derecho de asociación del art. 19, n° 15, en los incisos 5° al 8°.

La falta de sistemática apreciable en la Carta Magna chilena tiene su origen en un sesgo contrario a los partidos políticos que se remonta a su redacción original, que parece confirmar el conjunto de prohibiciones y limitaciones a los partidos políticos ya existentes y un procedimiento estricto para la formación de nuevos partidos políticos por parte del legislador orgánico-constitucional⁷.

⁶ Véase Koolae & Mazarei (2018) namely political parties, during a specific period in the history of contemporary Iran, in order to move beyond simple analyses and present a deeper and more accurate understanding of political parties in Iran. The question that this paper aims to answer pertains to the emergence of the Executives of the Construction of Iran Party (Kargozaran-e Sazandegi-e Iran).

⁷ Sobre el particular, véase Nogueira Alcalá (2010, p. 620).

Entretanto, en el Borrador Constitucional que ha preparado la Convención Constitucional de 2021-2022⁸ no se ha producido un cambio en torno a la antedicha deficiencia del texto constitucional actual. Las escasas menciones relativas a los partidos políticos ni siquiera tienen una sistemática clara, encontrándose dispersas a través del Borrador de texto constitucional, de tal suerte que la expresión “partidos políticos” sólo aparece en contadas ocasiones en él. Estas apariciones de los partidos políticos en el Borrador de Constitución, insuficientes incluso en el mero contexto asociativo⁹, se refieren a la prohibición de pertenencia a partidos políticos respecto de los miembros de las fuerzas armadas y de las policías (art. 86, inc. 4° y art. 89, inc. 4°), la prohibición de que los jueces militen en partidos políticos (art. 341, inc. final) y la única innovación fue la de participación en igualdad de condiciones de las candidaturas independientes y aquellas respaldadas por partidos políticos (art. 82, inc. 1°). Otras menciones a los partidos políticos pueden ser encontradas a propósito del uso de la expresión “organizaciones políticas”, que los englobaría¹⁰ y sumaría ocho menciones más. Sin perjuicio de lo anterior, más menciones no implica necesariamente mayor desarrollo normativo, que sólo se refiere a las leyes que regulen a las organizaciones políticas son leyes de acuerdo regional (art. 32, inc. 1°; art. 36), lo que sólo supone un mandato al legislador; los partidos políticos han de implementar políticas internas en torno a la paridad de género y las diversidades sexuales y de género (art. 70); la prohibición a los integrantes de las instituciones militares y de las policías de asociarse a organizaciones políticas (art. 86, inc. 4° y art. 89, inc. 4°), misma que pesa respecto de partidos políticos; la administración supervigilancia y fiscalización de las normas sobre organizaciones políticas (art. 430, inc. 1°); y, la competencia sobre los reclamos administrativos que se entablen contra actos del Servicio Electoral y las decisiones emanadas de tribunales supremos u órganos equivalentes de las organizaciones políticas (art. 431, inc. 2°).

Vista así, la oportunidad de redacción de una nueva Constitución ha mostrado ser, en materia de partidos políticos, una oportunidad

⁸ Según se ha podido recuperar a la fecha de presentación definitiva del presente artículo (10 de junio de 2022), disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/05/PROPUESTA-DE-BORRADOR-CONSTITUCIONAL-14.05.22-1-1.pdf>

⁹ El art. 264 del Borrador de Constitución desarrolla este derecho en términos extremadamente generales, sin menciones específicas siquiera a los partidos políticos como asociaciones.

¹⁰ Es posible afirmar que todo *partido político* es también una *organización política*. No obstante, predicar en viceversa no es posible. Lo anterior, toda vez que una *organización política* puede adoptar formas distintas de la partidista e, incluso, no adoptar forma jurídica alguna (cosa que se puede dar en ciertos *movimientos sociales*, especialmente en las primeras etapas de su desarrollo), sin perjuicio de la existencia de líderes en estas organizaciones.

perdida para el adecuado reconocimiento constitucional de los mismos¹¹, cosa que ha ocurrido con textos constitucionales de reciente redacción o reforma en la temática como se ha visto *supra*.

Una adecuada sistemática para los partidos políticos en un texto constitucional moderno no supone sólo una acción simbólica: superar esta situación de falta de sistemática contribuiría tanto a hacer más fáciles las cosas a los operadores jurídicos y políticos (a nivel constitucional) y representaría un gran avance en cuanto al adecuado reconocimiento del rol crucial de los partidos políticos en una democracia que se precie de ser tal.

EL FONDO: NUDOS CRÍTICOS EN EL TRATAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ACTUAL

El Estado, en un contexto de crisis de confianza en las instituciones (y en los partidos políticos) ha adoptado un marcado rol fiscalizador y de control (Osorio Vargas, 2018), que se ha traducido más en una cultura de desprecio de la política por parte de la ciudadanía, cosa que se termina mostrando como un obstáculo al desarrollo del debate político y el aumento de su nivel¹². En este contexto es posible avanzar en materia de transparencia de los partidos políticos a través de un derecho a la información que sea adecuadamente garantizado por normas de rango constitucional y legal¹³: los militantes deben tener la posibilidad de informarse y de exigir ser informados; la opinión pública también tiene el derecho a beneficiarse de ello, teniendo esta información como orientadora de sus opciones políticas e ideológicas. Los partidos políticos han de ser activos en su producción cultural e intelectual, haciendo cercana su ideología y programa a las personas, de forma tal que, en una sociedad del conocimiento, pueda observarse la adaptación de estas instituciones a los nuevos tiempos¹⁴

¹¹ Si bien esto responde a un sesgo contrario a los partidos políticos, éste tendría un origen distinto al que quedó plasmado en el texto constitucional vigente a la redacción de este trabajo. Este sesgo encontraría sus raíces en la crisis de confianza y de legitimidad que han atravesado los partidos políticos en los últimos años, que probablemente permeó en la actividad de la Convención Constitucional en torno a éstos.

¹² Esto, a propósito de la judicialización de aspectos externos a la política (aunque éstos sean relativos a los políticos). No confundir este fenómeno con el de la judicialización de la política, consistente en la transformación de controversias de naturaleza política en litigios ante tribunales (de lo cual puede reseñarse, por ejemplo, el uso del Tribunal Constitucional chileno como una fáctica *tercera cámara*). Sobre este último, véase Ferrera Bravo (2012).

¹³ Sobre esta materia, véase Contreras Vásquez & Ortiz (2020).

¹⁴ Véase Gutiérrez-Rubí (2012, p. 41).

Afirma Szmulewicz Ramírez (2019, p. 142) que los partidos políticos, “en su dimensión organizacional, tienen una democracia interna con un modelo de toma de decisiones centralizado y poco participativo, que desincentiva a los militantes de base”¹⁵. En este contexto, la rigidez de los preceptos constitucionales y legales sobre los procedimientos de democracia interna de los partidos políticos ha de ser morigerada a propósito del surgimiento de nuevas tecnologías. La democracia en los partidos ha de existir siempre, pero su forma de manifestación no es necesariamente una materia que la Constitución o la ley deban reglamentar de manera tal que implique una inacción del partido político, permitiendo a estas organizaciones comportarse como entes *dinámicos* que puedan responder adecuadamente a los requerimientos ciudadanos, adaptándose a las nuevas circunstancias y disponibilidades técnicas¹⁶. La incorporación de nuevas plataformas debería ser más que realizable en este contexto y deseable para una democracia partidista robusta y libre de ataduras como el centralismo o la existencia de cúpulas imposibles de alcanzar por los militantes¹⁷.

Un serio problema que parece atravesar la mayoría de los partidos políticos chilenos es el de la *endogamia*, que se manifiesta en que círculos de amigos y familiares terminan copando la plataforma política dificultando el surgimiento de nuevos liderazgos¹⁸. Este fenómeno, expuesto así, puede provocar la existencia de un círculo vicioso que, tras un número finito de iteraciones, deliberadamente o no, puede volver a la cúpula de un partido político en una auténtica *gerontocracia intrapartidista*, que le impediría atraer a nuevos militantes que ven cesadas sus expectativas de participación efectiva en el partido. No

¹⁵ Sin embargo, la distancia entre militantes y representantes no es necesariamente nociva, dado que *la representación no es –ni puede ser– identidad*, siendo este fenómeno una consecuencia obligada del pluralismo. Véase Biglino Campos (2019, pp. 38–40).

¹⁶ Ya en el nivel legal, Biglino Campos (2019, p. 42) afirma que “es posible, en efecto, una mayor intervención pública destinada a garantizar la democracia interna de estas formaciones, que son el cauce a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho fundamental, esto es, la participación política”. Contrario a lo que podría pensar en una primera impresión el lector, este autor tiene que morigerar el aserto de la autora referida, toda vez que no siempre la regulación es la respuesta para la promoción de una determinada institución, resultado que puede venir condicionado por otros factores de orden sociológico que exceden el objeto del presente trabajo.

¹⁷ Refiriéndose a manifestaciones de democracia deliberativa, Biglino Campos (2019, p. 36) afirma que “la agilidad que los nuevos medios tecnológicos brindan a estas formas de participación, así como la informalidad para su ejercicio hacen que este tipo de iniciativas constituyan cauces interesantes para incrementar la permeabilidad de las instituciones y potenciar su responsabilidad ante los ciudadanos”.

¹⁸ Esta situación es de tal intensidad que, según Gutiérrez-Rubí (2012, p. 39) “en el seno de los partidos, la endogamia ha sustituido a la creatividad, el recelo a la confianza, y la jerarquía a la autoridad, entendida como mérito o crédito intelectual o relacional”.

todo sería negativo desde este punto de vista: los partidos envejecidos y endogámicos lentamente desaparecerían (por disolución o fusión), cediendo lugar a nuevos partidos y movimientos políticos que sí den cuenta de las necesidades de su tiempo con liderazgos nuevos, fenómeno susceptible de ser descrito como un *darwinismo* político.

¿Qué tanta protección ha de dar el Estado a los partidos políticos? Se ha dicho *supra* que se trata de instituciones necesarias e indispensables para una democracia. No obstante, su sobreprotección, podría llevarles a convertirse en una burocracia paralela, que sería contraproducente respecto al ideario democrático. En casos extremos, podrían devenir en la dinámica fáctica de un modelo de partido único, aunque más probablemente en el desarrollo de una actividad política meramente rentista por parte de los políticos. Esto último, transformaría a los partidos políticos en entes anquilosados cuyos miembros verían en su mera existencia la oportunidad de obtener beneficios otorgados por el Estado (por ejemplo, a través del financiamiento público de la política). La protección de los partidos políticos supone la necesidad de distinguir de manera clara entre *derechos, deberes y cargas* de éstos¹⁹. Los derechos de los partidos políticos le darían un mínimo que permitiría su conformación y subsistencia; sus deberes, irían orientados al respeto del sistema democrático y a los derechos humanos; sus cargas, manifestaciones de aquello cuanto deben lograr para mantener su existencia. La claridad sobre estos conceptos y sus implicancias permitiría hacer de los partidos políticos fuerzas políticas sanas dentro del ordenamiento jurídico-constitucional.

CONCLUSIONES

A modo de resumen, es posible referir que Nogueira Alcalá (2010) propone que una disposición constitucional referida a los partidos políticos ha de considerar al menos los aspectos que siguen: aseguramiento y garantía del derecho de asociación en partidos políticos, un acercamiento al concepto de partidos políticos y a sus funciones básicas en el sistema democrático, a su estructura interna democrática, al respeto de los derechos humanos y el sistema constitucional democrático, los que parecen importantes puntos de vista a tener en

¹⁹ El asunto de las imperfecciones de las democracias “[...] no es sólo un problema jurídico, sino también de graves fallas en la cultura política que ve en la democracia solo derechos pero no los deberes que exige para sobrevivir y que se refieren a un espíritu de tolerancia, respeto, capacidad de compromiso, sentido de la moderación y de la justicia, factores cuya ausencia, entre otras manifestaciones, conduce a la inestabilidad de las coaliciones y gobiernos y a patrones de conducta de sus clases dirigentes que agravan el desprestigio de las instituciones y de la clase política” (Arriagada Herrera, 2019, p. 19).

consideración para futuras consagraciones normativo-constitucionales de los partidos políticos.

En cualquier escenario de modernización de los partidos políticos, una cuestión importante de tener en cuenta es el hecho de evitar lo que Biglino Campos (2019) llama *Derecho Constitucional simbólico*, reaccionando a las necesidades y denuncias de la sociedad endureciendo la legislación sin luego aplicarla, cosa que puede colmar en el corto plazo las demandas sociales, pero generando una alta insatisfacción ciudadana posterior a causa de expectativas no cumplidas. Modernizar los partidos políticos implica un adecuado equilibrio entre los *derechos, deberes* y *cargas* que han de soportar en el desarrollo de sus actividades. La constitución debe hacer posible no sólo el *pluralismo* político, sino que también el *dinamismo* político.

Más allá de las propuestas que puedan hacerse en materia normativa, tanto a nivel constitucional como legal, la realidad es que el desarrollo de las normas sobre partidos políticos, en último término, requiere de una serie de *buenas prácticas* que contribuyan a la realización de los ideales democráticos en que se encuentren inspiradas las reformas que impliquen su modernización. Sin una *voluntad política* clara en este sentido resulta difícil considerar que el anhelo de unos partidos políticos coherentes con el momento actual sea realizable. Esto se suma a la necesidad de una ciudadanía que asuma realmente una posición vigilante frente al actuar de los partidos políticos y de quienes detentan posiciones de poder en su interior, sólo posible a través de una educación cívica que sea lo suficientemente fuerte para que el ciudadano pueda pensar y razonar sobre el problema político de manera que sea su propio guía en la materia²⁰.

²⁰

Sobre esta necesidad, véase Riba (2010).

BIBLIOGRAFÍA

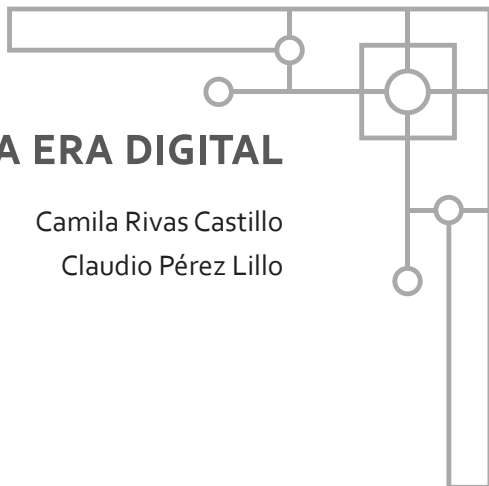
- **Arriagada Herrera, G. (2019).** En América Latina: ¿cuánto hemos transitado hacia la democracia? En K. Cazor Aliste (Ed.), *Diversas perspectivas en torno al decaimiento de la democracia*. Editorial Jurídica de Chile.
- **Biglino Campos, P. (2019).** Democracia y exigencia de responsabilidad. En K. Cazor Aliste (Ed.), *Diversas perspectivas en torno al decaimiento de la democracia*. Editorial Jurídica de Chile.
- **Contreras Vásquez, P., & Ortiz, L. (2020).** Abriendo los partidos políticos: acceso a la información tras la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos. *Revista de derecho (Valdivia)*, XXXIII(1), 253–272. <https://www.scielo.cl/pdf/revi-der/v33n1/0718-0950-revi-der-33-01-253.pdf>
- **Degiustti, D. (2019).** Los partidos políticos en las constituciones de América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(2), 87–116. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.2.4>
- **Farrera Bravo, G. (2012).** La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada. *Ius, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, 6(30), 172–203. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v6n30/v6n30a10.pdf>
- **Flores Arratia, C. A. (2000).** *El financiamiento público de los partidos políticos de Chile*. Editorial Jurídica Cono-Sur.
- **Gutiérrez-Rubí, A. (2012).** La modernización de los partidos socialdemócratas. *Temas para el debate*. <https://www.gutierrez-rubi.es/2012/10/31/la-modernizacion-de-los-partidos-social-democratas/>
- **Koolae, E., & Mazarei, Y. (2018).** Modernization and Political Parties: A Case Study of the Hashemi Rafsanjani Administration. En *International Studies Journal (ISJ) International Studies Journal* (Vol. 15, Número 1). https://www.isjq.ir/article_89786_5af6df69ebcc071e7e0a818048ed7742.pdf

- **Nogueira Alcalá, H. (2010).** *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales. Tomo II: Derechos del Pensamiento libre, derechos de seguridad jurídica, derechos de libertad colectiva y derecho a un ambiente libre de contaminación.* Librotecnia.
- **Nogueira Alcalá, H., & Cumplido, F. (1986).** *Las fuerzas políticas.* Editorial Jurídica Ediar ConoSur Ltda.
- **Osorio Vargas, G. I. (2018).** *Partidos políticos. Historia institucional y dogmática jurídica* (1a ed.). Editorial Hammurabi.
- **Pérez Lillo, C. (2019).** Modernización de los partidos políticos: algunos desafíos. En J. Cifuentes Ovalle, G. Marín Vargas, & C. Pérez Lillo (Eds.), *Democracia y políticas públicas: aportes y propuestas para Chile.* Centro de Estudios del Desarrollo. <http://www.ced.cl/cedcl/wp-content/uploads/2019/02/CED2019-Democracia-y-Politicas-Publicas.pdf>
- **Riba, J. (2010).** La educación permanente del ciudadano. En V. Camps (Ed.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales.* Trotta.
- **Szmulewicz Ramírez, E. (2019).** Partidos políticos: antecedentes sobre su debilitamiento y argumentos sobre su carácter imprescindible para la democracia. En K. Cazor Aliste (Ed.), *Diversas perspectivas en torno al decaimiento de la democracia.* Editorial Jurídica de Chile.

PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ERA DIGITAL

Camila Rivas Castillo

Claudio Pérez Lillo



RESUMEN

Actualmente en Chile existen altos índices de desafección y rechazo por la política formal, lo que se refleja principalmente en la baja participación electoral. A pesar de esto, es fundamental generar espacios que permitan reconectar a los ciudadanos con la política y los partidos políticos, ya que la estabilidad democrática depende en gran medida de un sistema de partidos fuerte. Es por esto que, se debe profundizar en las herramientas que entrega la era digital, las cuales significan una ventana de oportunidad para generar espacios políticos y sociales de inclusión, cercanía y participación. Este capítulo analiza algunas de las causas de la desafección política, el concepto de monitorización y algunas instancias en que se han aplicado herramientas digitales para disminuir las brechas entre el sistema político y la ciudadanía.

INTRODUCCIÓN: DESAFECCIÓN POLÍTICA Y DELIBERACIÓN

La desafección política como concepto hace referencia al cansancio y frustración de la ciudadanía antes los resultados de la política tradicional, a lo que se suma la imposibilidad de cambiar el curso de las cosas. Para Montero, Gunther y Torcal (1998) la desafección es un conjunto de sentimientos difusos que llevan a las personas a ver los asuntos políticos como algo ajeno y lejano que carece de importancia y sentido, lo que provoca un comportamiento de molestia o rechazo hacia el proceso de toma de decisión política y sus actores. Esta frustración genera un "sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, aunque sin cuestionar el régimen político" (Montero y Torcal, 2006).

Hace más de dos décadas se viene manifestado un escaso interés por la política y una alta abstención electoral. El porcentaje de participación electoral ha bajado considerablemente desde el año 2009 (año en que el voto pasa a ser voluntario), y en las últimas elecciones bordeó solo el 50% del padrón electoral, esto sin considerar que, para la segunda vuelta de Gobernadores, la participación no sobrepasó el 20%. Algunas de las posibles causas son la alta desconfianza, la decepción o falta de honestidad en relación a los actores e instituciones del sistema político.

La desafección política no solo se manifiesta con la baja participación electoral, sino que también se ve reflejada en la baja identificación partidaria, la encuesta CEP de abril-mayo 2022, por un lado, evidencia un aumento en la identificación con el centro (37%), y por otro, que un 31% de los encuestados no presenta preferencia respecto a una tendencia política. Sumado a esto, un 44% de la muestra plantea no estar interesado en el trabajo de la Convención Constitucional, uno de los acontecimientos políticos más importantes de los últimos años: en Chile es cada vez menos importante participar activamente en un partido político ya que los ciudadanos no quieren que éstos representen sus intereses, por lo que ha aumentado considerablemente el apoyo electoral a candidatos outsiders, independientes o populistas y a representantes de movimientos sociales que son capaces de articular demandas específicas que no son recogidas por los partidos políticos.

A pesar de lo anterior, no se puede negar la dependencia que existe entre una democracia estable y un sistema de partidos fuertes. Los partidos políticos desempeñan un papel determinante, y para superar cualquier crisis del sistema político se debe poner especial énfasis en su perfeccionamiento y fortalecimiento. Los partidos políticos permiten que el poder se ejerza de forma organizada, adaptándose a sociedades fragmentadas dando forma a mayorías sociales y políticas, representando sus intereses y necesidades; son el puente que une a la ciudadanía y el poder político.

Actualmente, el desafío fundamental es fundar democracias eficaces y legítimas a los ojos de los ciudadanos (Rawls, 2015). En los últimos años hemos visto como ha aumentado el surgimiento de figuras que no hacen carreras en los partidos políticos ni tienen experiencia en el ámbito, pero que de igual forma se presentan en los procesos electorales para ser parte del sistema político. El problema surge debido a que se encuentran entre el poder político formal y la sociedad civil, por lo que no están sometidos a la fiscalización ciudadana ni partidaria, pero que aun así se perciben más cercanos a los votantes a causa

de la desconfianza que actualmente se tiene de los representantes, y a la crisis de las instituciones políticas democráticas por la pérdida constante de eficacia y legitimidad frente a una realidad contemporánea de tipo plural, postsoberana y compleja (Greppi, 2012). La meta es trazar parámetros normativos y diseñar instituciones de gobierno que estén dispuestas a convivir con los ciudadanos, con desacuerdos profundos, persistentes, e inerradicables, no solo acerca de lo bueno, sino de lo correcto (Waldron, 2005).

Es por lo anterior, que la democracia deliberativa toma cada vez más fuerza, ya que se considera que la deliberación pública entre ciudadanos y representantes es la mejor forma de legitimar democráticamente las medidas políticas. Respecto a lo anterior, Gutmann y Thompson (2004) exponen que la democracia deliberativa posee cuatro características: 1) implica un proceso de mutuo intercambio de razones, en el que los deliberantes buscan alcanzar justos términos de cooperación social; 2) las razones que se esgriman en dicho proceso deben ser públicamente accesibles a todos los afectados por la medida en cuestión; 3) dicho proceso deliberativo debe tener por fin producir una medida política vinculante para todos los ciudadanos durante un determinado período de tiempo; y 4) las medidas políticas y principios utilizados durante el proceso deliberativo son moral y políticamente provisionales.

En cuanto a los partidos políticos, los procesos deliberativos les entregarán una mayor legitimidad pública, serán más plurales, internamente más democráticos y cercanos a sus militantes, además de superar con mayor facilidad fricciones, disputas internas, matices de opinión y justificar la selección de candidatos, lo que podría contribuir en gran medida a disminuir los niveles actuales de desafección política.

Enfrentar la desafección ciudadana con los partidos supone, entre varias modificaciones y reformas, la actualización de propuestas programáticas, fortalecer la agenda de probidad y transparencia y la construcción de partidos más digitales acordes a la era actual. La ciudadanía ya no busca llenar auditorios para escuchar de manera expectante a los fuertes representantes políticos como hace 60 años, sino que prefiere utilizar canales más directos y de fácil acceso con candidatos cercanos dispuestos a escuchar, entender y representar los diversos puntos de vistas de sus seguidores y construir de manera conjunta un programa partidario de alto alcance.

Estos crecientes fenómenos de desapego no deben ser interpretados como una crisis de la política, sino como procesos de cambio (Keane, 2018; Rosanvallon, 2007) donde la participación digital toma cada vez más fuerza. Para llegar y mantenerse en el poder los partidos

políticos deben entender y utilizar a favor el mundo de la era digital, ya que actualmente es una buena manera de regenerar un vínculo con la ciudadanía: la innovación tecnológica obliga a los partidos políticos a deshacerse de sus viejas estructuras y renovar la democracia. Los ciudadanos exigen mayor transparencia y participación, lo cual obliga a que los partidos políticos cambien sus pautas de comportamiento usando herramientas que permitan una comunicación más fluida con sus representados. Es así como la tecnología digital incrementa la participación.

Los medios digitales son un aliado para que los partidos políticos puedan comunicarse con grupos minoritarios que exigen representación, y conectar con ciudadanos de todas las localidades del país al mismo tiempo y con bajos costos, para que de esta manera se puedan co-construir agendas más inclusivas. La buena utilización de medios digitales, además, permiten generar espacios de deliberación horizontal y promover una apertura de la política a ciudadanos proactivos. Internet, no es sólo un espacio de nuevas tecnologías, también es un espacio para romper y erosionar a muchas organizaciones e instituciones que no logran mantener el valor añadido de su intermediación en el escenario digital (Subirats, 2015).

Los partidos políticos deben desarrollar capacidades deliberativas vinculadas a los medios digitales ya que les permite explicar, difundir sus argumentos, involucrar a la ciudadanía en sus procesos internos, construir colectivamente políticas públicas y generar espacios de diálogos multisectoriales, lo que contribuye a legitimar sus acciones frente a los ciudadanos incrédulos. Es por esto que en este artículo planteamos que la correcta utilización de los medios digitales puede ayudar a mejorar la crisis de confianza actual, sin olvidar que su mal utilización puede empeorar aún más la crisis del sistema político. En las siguientes secciones profundizaremos al respecto.

MONITORIZACIÓN

La tecnología digital, por un lado, puede favorecer a mejorar la democracia participativa y aumentar la eficacia política al facilitar la transmisión de la información, la coordinación de sus miembros, el desarrollo de nuevas formas de activismo y el crecimiento de su capacidad de influencia política (McCaughey y Ayers, 2003; Van de Donk, Loader, Nixon y Rucht, 2004), mientras que por otro lado, ayuda a incrementar la participación ciudadana en base a una mayor comunicación y transparencia con sus representantes.

Es en este contexto digital que la monitorización ha tomado relevancia, ya que es entendida como el ejercicio de escrutinio público hacia los centros y las relaciones de poder y se constituye como una tendencia de creciente presencia gracias al potencial ofrecido por la nueva estructura comunicativa digital (Gripsrud, 2009).

La desconfianza hacia los partidos mayoritarios y la crisis económica no han llevado aparejada una crisis de legitimidad y aceptación del sistema democrático, sino que, por el contrario, se reclama y se reivindica desde múltiples espacios de la sociedad civil la necesidad de más democracia (Sampedro y Sánchez Duarte, 2011). Los ciudadanos están molestos y utilizan los medios digitales y redes sociales para demostrarlo y exigir una mayor transparencia y accountability por parte de los actores políticos. La democracia no es solo significado de elecciones, sino que también de la generación de espacios de deliberación, participación y creación para que los electores se hagan parte de todo el proceso político. En el actual contexto, de la difusión de escándalos, fugas de información, fraudes y desafección, “los procesos de monitorización se han convertido en una forma clave de participación” (Keane y Feenstra, 2014, p.48-57).

Los partidos políticos deberían mirar con atención las múltiples agrupaciones activistas que surgen constantemente, ya que logran crecer gracias al uso asertivo de las tecnologías, lo que queda en evidencia con las multitudinarias movilizaciones sociales, marchas y paros que se consiguen solo utilizando redes sociales. Estos grupos logran generar vínculos con sus adherentes, utilizando estructuras flexibles, horizontales, con diversos y constantes espacios de participación y deliberación, y liderazgos transitorios. Los partidos políticos necesitan entender el mundo de la era digital y utilizar todas sus virtudes pudiendo realizar campañas menos costosas, en menores tiempos y más efectivas:

“Empiezan a proliferar partidos políticos creados por ciudadanos corrientes. Estas iniciativas responden a una lógica diferente respecto a los partidos tradicionales, en tanto que su objetivo no se centra en la consecución del poder político y la profesionalización de su actividad política, sino en llamar la atención sobre carencias muy concretas que afectan al sistema democrático. La transformación en partido de algunos grupos de activistas o de ciudadanos responde al propósito de emplear la forma de partido y la participación en las elecciones como una estrategia política más -aunque no la única- válida para mostrar los déficits del sistema político” (Keane y Feenstra, 2014, p.48-57).

PARTIDOS POLÍTICOS Y DIGITALIZACIÓN

Los partidos políticos son una piedra angular de la democracia por lo que es fundamental crear vínculos, fortalecer la confianza de los ciudadanos y generar espacios de adhesión. Actualmente, la ciudadanía se siente cada vez más desvinculada de la política, y es por esto que se vuelve importante que los partidos políticos puedan adaptarse, generar cambios y romper paradigmas que les permitan aprovechar las herramientas que entrega la digitalización para revitalizar los procesos de la democracia participativa.

La sociedad civil demanda condiciones más participativas y deliberativas tanto en el mundo institucional como en el mundo social. Los ciudadanos exigen mayor transparencia y participación y estas dimensiones contribuyen a regenerar la democracia y es en este contexto que la tecnología digital juega un papel relevante ya que ofrece herramientas que facilitan la incorporación de nuevos integrantes y el reclutamiento de jóvenes, además de generar espacios más inclusivos independientemente de la distancia geográfica, cultura o clase social.

Hemos visto como en los últimos años han surgido movimientos y partidos políticos que son capaces de movilizar grandes masas, a pesar de no tener una tradición histórica y de no utilizar los medios tradicionales de relacionamiento con sus afiliados. Una de sus principales características es el uso táctico y estratégico de las tecnologías de la comunicación, a efectos, sobre todo, de organización, participación y transparencia, de manera mucho más desarrollada que en los partidos tradicionales (Subirats, 2015).

Internet y las redes sociales son actualmente un buen canal para llegar a los ciudadanos, enviando mensajes y replicándolos rápidamente, lo que genera una sensación de cercanía para las personas que pueden afirmar, replicar y difundir la información entregada. En twitter, por ejemplo, puede primar la espontaneidad y la inmediatez lo que puede fomentar un intercambio fluido de la conversación y el debate político (Campos-Domínguez, 2017), sin embargo, los actores políticos suelen estar más interesados en la difusión de la información y en los retuits que en el debate, de tal forma que permanecen en una burbuja polarizada en su ambiente digital (Shogan, 2010). Es por esto, que es importante que los partidos políticos a través de sus representantes puedan llegar de mejor manera a los ciudadanos, generando contenido propio, exponiendo constantemente en lo que se está trabajando, interactuando con sus afiliados con el fin de generar espacios participativos.

Pese a lo anterior, hay que tener en consideración que el mal uso de los medios digitales puede fragmentar el sistema de partidos. A la vez de que estos permiten un mejor flujo de información, también pueden ser espacios de manipulación informativa con el fin de entregar mala publicidad, alejar a las personas de la realidad, generar polémicas y polarización en la ciudadanía, que muchas veces no procura comprobar si lo que leen es verdad o no. Por esto insistimos en que estas herramientas pueden ser un gran aliado de los partidos políticos cuando son bien utilizados y regulados. A continuación, se presentarán algunos casos que reflejan el uso de herramientas digitales en distintos procesos políticos:

BARACK OBAMA

En 2007 Barack Obama presentó su candidatura presidencial en Estados Unidos por el Partido Demócrata, siendo uno de los pioneros en la fuerte utilización de las redes sociales para la difusión de campañas electorales, creando páginas web que le permitieron recolectar dinero y organizar a sus afiliados de manera local. En las primeras 24 horas desde el lanzamiento de su página Web, se crearon 1,000 grupos de soporte a la campaña (Levenshus, 2010), lo que contribuyó a tener voluntarios organizados en cualquier punto del país apoyando la organización de cualquier evento de la campaña. A través de estas páginas, las cuales se conectaban con Facebook permitiendo unirse a otros contactos, se organizaron más de 200.000 eventos como cenas, bailes, recorridos en bicicletas, puerta a puerta y centros de llamados.

Por otro lado, a pesar de la crisis de desempleo que se estaba enfrentando en EE. UU, durante un solo mes en 2008, el Partido Demócrata consiguió más de treinta millones de dólares a través de Internet (Pollard, 2009), lo que refleja el fuerte compromiso de quienes apoyaban su candidatura.

En este caso, las redes sociales se utilizaron para informar de cada uno de los pasos de campaña y hacer partícipe a la ciudadanía de ellos, lo que generó fuertes lazos de confianza por parte de sus votantes, ya que estas herramientas no se usaron solo para ampliar en contenido la campaña, sino que hacían que ésta fuera más atractiva al tener aspecto de ser más humana y estar basada en la confianza (Lutz, 2009). Reflejo de lo anterior es que posterior a la campaña se siguieron utilizando estos espacios digitales para discutir activamente normativas y respaldar a Obama.

PARTIDO DE LA RED

Para las elecciones legislativas en Argentina el año 2013, un grupo de jóvenes expertos en tecnología crearon el Partido de la Red, el cual tenía como objetivo entregarle poder al pueblo, pero a través de un software (democracia OS) que permitía el mejoramiento del sistema de participación democrático, destacando el voto y deliberación colectiva por Internet. Esta herramienta tenía como finalidad que los ciudadanos debatieran y votaran propuestas legislativas vigentes, con un sí, no o abstención, y en su defecto, en caso de que el ciudadano considere que no está lo suficientemente capacitado, poder delegar el voto en alguna persona que éste más preparada para decidir sobre el tema tratado.

Asimismo, los legisladores se comprometían a votar acorde a lo decidido en la plataforma online. Este partido político buscaba utilizar la red como una estructura colaborativa donde entre más personas participen, mejores serán las ideas, las soluciones propuestas y las decisiones (Partido de la Red, 2013). Éste fue un intento por acoplarse al modelo de “democracia líquida”, el que puede traducirse como mezcla entre la democracia directa y participativa pero que se desarrolla a través de nuevas tecnologías que permiten sobrepasar la representación tradicional al que la ciudadanía le tiene rechazo y construir espacios para una política participativa.

CHILE

En Chile ha quedado en evidencia la importancia que han ido adquiriendo Internet y las redes sociales. Ya en el año 2009 el entonces candidato presidencial incumbente Marco Enríquez-Ominami obtuvo un gran éxito desafiando a las coaliciones tradicional a través del uso de redes sociales. El candidato aprovechó al máximo Facebook para reclutar principalmente a jóvenes que buscaban un candidato ajeno a los partidos tradicionales y que prometiera crear nuevos espacios de participación acordes a lo que los ciudadanos requerían. Es así como logró reclutar e interactuar con gran parte de su electorado, los cuales se preocupaban de entregar su apoyo y difundir al máximo su información.

Una iniciativa destacada en el país fue el proyecto #TuConstitución realizado por la Fundación Democracia y Desarrollo en el año 2015. Se desarrolló una plataforma digital que buscaba incentivar la participación de todos los chilenos, sin exclusión, para que subieran

propuestas que consideraban importantes incorporar a una nueva Constitución. Es así como se logró llegar a más de 100 mil visitas, 35 mil interacciones y una importante participación en las redes sociales. Se canalizaron más de 8500 propuestas y sugerencias, las cuales fueron transformadas en 590 ideas síntesis, resumidas en los principales temas de conversación abordados durante el proceso (#TuConstitución, Informe Ciudadano, 2016). Desde mediados del 2016, se realizó un nuevo proceso llamado #NuestraConstitución, donde se buscó una participación comunitaria para debatir las ideas base generadas en el primer proyecto. Iniciativas como esta, son un claro ejemplo de cómo la incorporación de nuevas tecnologías y medios digitales, y su buen uso, son una oportunidad para profundizar en la participación ciudadana, generar espacios de conversación horizontales y llegar de manera más cercana y fácil a ciudadanos que no concurren de manera física a este tipo de instancias.

En las elecciones presidenciales 2021 fue cuando el poder de internet tomó aún más fuerza. Ejemplo de esto es el “efecto Parisi”, candidato que realizó toda su campaña política vía internet fuera del país. Franco Parisi logró llegar a público de todas las edades su Live “Bad Boys” tuvo gran audiencia, así es como el candidato tuvo un buen resultado, siendo el tercero más votado en las elecciones de primera vuelta. Sin embargo, esto es ejemplo de cómo la mala utilización de los medios digitales puede ayudar a tener éxito a un candidato que nunca hizo campaña en Chile.

Asimismo, en la campaña de Gabriel Boric las redes sociales jugaron un rol importante ya que su equipo utilizó constantemente Facebook, Instagram, Twitch, TickTok, Twitter y WhatsApp para generar vínculos con su electorado (La Tercera, 2021). Twitter tomó gran relevancia en el diálogo, se enfatizó la importancia de generar contenido audiovisual y se utilizaron diversas redes para generar audiencias, donde WhatsApp fue el impulsor de grupos en apoyo al candidato que se organizaban de manera voluntaria para realizar asambleas virtuales para conversar acerca de las propuestas del candidato, eventos para difundir información, puerta a puerta y entrega de volantes en todas las comunas del país.

Los candidatos bajaron considerablemente sus gastos en propaganda electoral tradicional, mientras que la aumentaron en propaganda virtual principalmente con anuncios en Facebook. Esto se debe a que se ha tomado en consideración de la importancia que tiene internet para llegar a los ciudadanos, es la manera más rápida y económica de comunicar cualquier propuesta y es por esto que no solo se deben tener en cuenta las redes sociales para las candidaturas.

Respecto a lo anterior, la Convención Constituyente utilizó herramientas digitales para hacer partícipe a todo quien quisiera participar de la elaboración de la nueva Constitución. La Plataforma Digital de Participación Popular era un espacio de democracia directa para que cualquier ciudadano (verificado a través de la clave única del Registro Civil) pudiera escribir alguna iniciativa popular de norma que considerara importante para incluir en la nueva Constitución. Estas iniciativas fueron votadas posteriormente (cada ciudadano podía dar su voto a 5 iniciativas) y las que obtuvieron mayor apoyo fueron discutidas y votadas en la Convención. Es así como fueron publicadas 2.496 iniciativas, las cuales recibieron un apoyo total de 2.809.751 y fueron aprobadas 77. Este ejemplo de democracia directa da cuenta de que la ciudadanía puede ser parte de las decisiones que tomen las autoridades políticas y es una gran oportunidad tanto para los Gobiernos regionales, Gobiernos Locales y partidos políticos puedan replicarlo.

CONCLUSIONES

Hemos visto como en los últimos años ha aumentado considerablemente la desconfianza y desafección de la ciudadanía con la clase política. Existe la sensación de que la democracia no funciona como debería funcionar y no es capaz de resolver los problemas actuales lo que se refleja en bajos índices de participación política y de identificación partidaria. Es así como Lechner (2003) considera que esto es consecuencia de que no exista un proyecto común de sociedad, lo cual no solo genera la baja en la participación electoral sino también una desafección política, por lo que genera una retirada de la vida social y una retracción en la vida política.

Es en este contexto en que se vuelve fundamental la regeneración democrática y aún más importante la modernización de los partidos políticos, permitiendo aumentar los niveles de transparencia, control y participación directa de los ciudadanos, y el uso de las diversas herramientas digitales disponibles puede ayudar a aumentar la capacidad de los partidos políticos para establecer espacios de cercanía con los ciudadanos. La tecnología reduce considerablemente los costos de la participación ciudadana y genera instancias dinámicas y directas, con la posibilidad de conectar con personas de diversas realidades de manera simultánea, lo que puede beneficiar la pluralidad y realidad de las bases partidarias.

El gran éxito de los partidos y movimientos jóvenes radica en la eficiencia del uso de las nuevas tecnologías como forma de organización y movilización. De esta manera, con la tecnología digital se traspasa

saría el sistema de representación tradicional para avanzar hacia una democracia representativa con una fuerte participación e información ciudadana, manteniendo el sistema de deliberación social (Colombo, 2006).

Los partidos políticos pueden encontrar en las redes espacios para la producción y difusión de mensajes, interacción con afiliados, captación, aumento de fidelización en campañas, generación de propuestas cercanas a la ciudadanía, facilitar la transparencia de sus procesos internos e incentivar la participación tomando en cuenta la opinión de sus militantes y no solo informando las decisiones tomadas a puertas cerradas.

Sin embargo, en una era donde los medios digitales son tan relevantes se debe tener en cuenta que no siempre tienen buenos resultados: en primer lugar, da paso a la proliferación de fake news, las que en su gran mayoría no son desmentidas y causan daños a los sistemas políticos. En segundo lugar, debemos considerar que no todos los ciudadanos tienen accesos a los medios digitales, por lo que es un desafío disminuir al mínimo las brechas digitales, las cuales afectan la información y participación de un número importante de personas. La tecnología y los medios digitales no son malos en sí, depende enormemente del uso que se les entregue. La digitalización no sirve de nada si no contribuye a generar procesos más transparentes y accesibles para todos.

Debido a la relevancia que tienen actualmente los medios digitales, sería importante generar legislaciones y políticas de información que eviten perjudicar al sistema. Algunos ejemplos a nivel comparado son: que un tercero independiente resuelva cuando un contenido es ilegal (Unión Europea); políticas para enseñar a la ciudadanía a detectar las fake news (Reino Unido); permitir que candidatos o partidos recurran a un juez para que emita un recurso de urgencia que frene la difusión de informaciones falsas (Francia); exigir a las plataformas remover los discursos de odio y desinformación dentro de las 24 horas desde que el contenido fue advertido, bajo penas de multas (Alemania) (CEP, 2021).

BIBLIOGRAFÍA

- **Campos-Domínguez, E. (2017).** Twitter y la comunicación política. *Profesional De La información*, 26(5), 785–794. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.01>
- **Colombo, C. (2006).** Innovación democrática y tic, ¿Hacia una democracia participativa? *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, (3), 28-40.
- **La Tercera (12 de noviembre 2021).** Redes sociales: el despliegue de los candidatos. <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/redes-sociales-el-despliegue-de-los-candidatos/KTDIQRPMJBJJACBL6WGR7XL3E/>.
- **Granese, M. (2021).** La utilización de redes sociales en campañas políticas: problemas y posibles soluciones.
- **Greppi, A. (2012).** *La democracia y su contrario*. Madrid: Trotta.
- **Gripsrud, J. (2009).** Digitising the public sphere: Two key issues. *Javnost-the Public*, 16(1), 5-16.
- **Gutmann, A. & Thompson, D. (2004).** *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University. DOI: 10.1515/9781400826339
- **Ñúñez, D. & León, C. (2019)** Experiencias de innovación política. En *Partidos Políticos en la era digital: conectando a la ciudadanía*, Konrad Adenauer Stiftung.
- **Keane, J. (2018).** *Vida y muerte de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- **Keane, J. & Feenstra, R. (2014).** *Democracia monitorizada en España. Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital*. Telos: Cuadernos de comunicación e innovación.
- **Levenshus, A. (2010).** Online Relationship Management in a Presidential Campaign: A Case Study of the Obama Campaign's Management of Its Internet-Integrated Grassroots Effort, *Journal of Public Relations Research*.
- **Lechner, N. (2003b),** "Los desafíos políticos del cambio cultural", en *Nueva Sociedad*, N° 184, pp. 46-65.
- **Lutz, M. (2012).** "The Social Pulpit: Barack Obama's Social Media Toolkit." *None no noe* (2009): n. pag. Edelman.
- **McCaughey, M. y Ayers, M. (2003).** *Cyberactivism*. Nueva York: Routledge.

- **Montero J., Gunther, R. & Torcal, M. (1998).** Actitudes hacia la democracia en España: una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (64), 7-40.
- **Pollard, T., James W., & David, P. (2009).** El papel de Internet en las campañas presidenciales, *Estudios de comunicación*, 60:5, 574-588.
- **Rawls, J. (2015).** *Liberalismo Político*. Fondo de Cultura Económica, México.
- **Rosanvallon, P. (2007).** La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires, Argentina.
- **Sampedro, V. & Sánchez Duarte, J. (2011).** La Red era la Plaza. En V. Sampedro (Ed.), *Cibercampaña. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica*. Madrid: UCM.
- **Shogan, C. (2010).** Blackberries, tweets, and YouTube: Technology and the future of communicating with Congress. *PS: Political science & politics*, 43(2), 231-233.
- **Subirats, J. (2015).** El contexto de crisis y el cambio de época. En Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los partidos y el activismo juvenil*. Madrid, España: Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.
- **Torcal, M. & Montero, J. (2006).** Political Disaffection in Contemporary Democracies. *Social Capital, Institutions, and Politics*, Londres, Routledge.
- **Van de Donk, W., Loader, B., Nixon, P. G. & Rucht, D. (2004).** *Cyberprotest: New media, citizens and social movements*. Londres: Routledge.
- **Waldron, J. (2005).** *Derecho y Desacuerdos*. Madrid: Marcial Pons.



REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LA EXPERIENCIA ALEMANA

Augusto Wiegand Cruz^{1*}

RESUMEN

Bajo la vigencia de la Ley Fundamental, la democracia ha alcanzado un grado ejemplar de desarrollo en Alemania. Aun cuando este correcto funcionamiento depende también de otros elementos del sistema y de la cultura política del país, los partidos políticos juegan en ello un rol determinante. Desde una perspectiva jurídica, el presente artículo pretende describir y explicar, a partir de su normativa constitucional, los elementos centrales de dicha regulación. Luego, ésta se compara, brevemente, con algunas de las reglas principales que contiene en esta materia la constitución chilena. Algunas reflexiones finales, que pueden ser útiles para la situación nacional, cierran el texto.

INTRODUCCIÓN

Alemania ocupa una posición destacada en las mediciones internacionales sobre calidad de la democracia.² El sistema y funcionamiento de los partidos políticos es un índice relevante en dichas mediciones.³ La literatura especializada también otorga a los partidos políticos un

¹ Agradezco al Servicio Católico Alemán de Intercambio Académico [Katholischer Akademischer Ausländer-Dienst – “KAAD”] por el soporte que hace posible esta investigación.

² Véase (The Economist Intelligence Unit, 2022, p. 12); (Freedom House, 2022, p. 18).

³ Véase (The Economist Intelligence Unit, 2022, pp. 65–79); <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>

rol prominente para el buen pasar de la democracia representativa⁴ y destaca, en particular, su competente reglamentación en Alemania⁵

En dicha jurisdicción, además de los artículos correspondientes en la Ley Fundamental [*Grundgesetz* - "GG"], los partidos políticos están regulados, a nivel federal, a través de varios cuerpos jurídicos. El conjunto de estas normativas y la jurisprudencia respectiva del Tribunal Constitucional Federal [*Bundesverfassungsgericht* - "BVerfG"] –corte que ha jugado un rol particularmente intenso en determinar el contenido de su concepto constitucional (Kunig, 2005)– dan a los partidos políticos la calidad de instituciones de rango constitucional⁶ que prácticamente monopolizan, con excepción de las municipales,⁷ las elecciones a todo nivel (estatal, federal y europeo).⁸ Con razón se ha dicho, entonces, que las elecciones en Alemania "son elecciones de partidos" (Ipsen, 2019, p. 49). En el mismo sentido, el BVerfG ha afirmado que "toda democracia es forzosamente una democracia de partidos".⁹

En este contexto, el presente artículo pretende hacer una contribución modesta: describir y explicar, a partir de sus fundamentos constitucionales, los elementos centrales de la regulación de los partidos políticos en Alemania, aclarando, también, como dichos elementos han sido tratados en la jurisprudencia respectiva del BVerfG.

EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y EL CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

Los partidos políticos están regulados a nivel constitucional en el Art. 21 GG, el cual señala que

⁴ Véase v.g., (Augsberg, 2018, pp. 1110–1111).

⁵ Así por ejemplo (Augsberg, 2018, p. 1112).

⁶ Así en BVerfGE 2, 1, 73 (1952) – Prohibición del Partido Socialista del Reich [*Sozialistische Reichspartei* – SRP]

⁷ A nivel comunal, los partidos no gozan de este cuasi monopolio, dado que la regulación respectiva permite que independientes puedan, en la práctica, ser elegidos.

⁸ Esta situación se debe, en gran medida, al sistema electoral, regulado a nivel legal, el cual no solo otorga esta primacía a los partidos, sino que contiene disposiciones, como la cláusula de bloqueo, que previenen la fragmentación en el parlamento. A modo de ejemplo, en la actual legislatura sólo 1 de un total de 736 miembros del Bundestag [Cámara Baja del Parlamento], fue elegido sin pertenecer a un partido político. Esto fue posible, sin embargo, sólo porque fue elegido en un estado federal que cuenta con reglas especiales para facilitar la elección de representantes de la minoría danesa a la que pertenece. Explicar en más detalle el funcionamiento del sistema electoral alemán, excede las posibilidades de este trabajo.

⁹ BVerfGE 1, 208, 224 (1952) – Cláusula de Bloqueo [traducción del autor].

1. Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deben dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.
2. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales.
3. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, quedarán excluidos de la financiación estatal. En caso de que se verifique su exclusión, también se suprimirán los beneficios fiscales y las asignaciones para estos partidos.
4. La Corte Constitucional Federal decidirá sobre la constitucionalidad, de conformidad con el apartado 2, y sobre la exclusión de la financiación estatal, de conformidad con el apartado 3.
5. La regulación se hará por leyes federales.¹⁰

Como puede observarse, la GG no contienen una definición de los partidos políticos. Una conceptualización de ellos sólo se encuentra a nivel infra-constitucional, específicamente, en la Ley Federal de Partidos Políticos ["PartG"]. Aun cuando dicha definición no es vinculante para su comprensión constitucional (Ipsen, 2019), el BVerfG ha dicho que debe entenderse que el concepto de partidos políticos de la GG tiene el mismo contenido que el dado por la ley.¹¹ Ésta, en concreto, señala que

[L]os partidos son asociaciones de ciudadanos que de forma permanente o por un período prolongado desean influir en la formación de la voluntad política y participar en la representación del pueblo en el Bundestag alemán o en un Landtag¹², siempre que ofrezcan garantías suficientes de la seriedad de este propósito según el cuadro general de las circunstancias

¹⁰ Edición en castellano de la Ley Fundamental de Alemania [*Grundgesetz*] realizada por el Bundestag, disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/>.

¹¹ Jurisprudencia asentada del BVerfG. Véase (Ipsen, 2019, p. 47).

¹² Parlamento estatal de alguno de los *Länder* (Estados Federales) que componen la República Federal de Alemania.

reales, en particular, según el alcance y la solidez de su organización, el número de sus militantes y su perfil público. Sólo personas naturales pueden ser militantes de un partido.¹³

REVISIÓN DOGMÁTICA DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y PRINCIPALES CONCRETIZACIONES LEGALES

Criterios para ser reconocido como partido político - Art. 21 GG en concordancia con § 2 (1) ParteiG

En conformidad con la norma constitucional positiva, la jurisprudencia del BVerfG y la doctrina han reconocido tres criterios principales para distinguir a los partidos políticos de otras asociaciones (Ipsen, 2019): estabilidad o permanencia [*Dauerhaftigkeit*]; propósito o finalidad [*Zielsetzung*]; y seriedad [*Ersthaftigkeit*]. Así bien, mientras la *permanencia* distingue inmediatamente a los partidos políticos de otras organizaciones ciudadanas o movimientos sociales, la *finalidad* de conseguir representación parlamentaria a nivel estatal o federal los diferencia también de asociaciones de electores que solo la pretenden a nivel comunal.

Por otro lado, para dar cuenta suficiente de la verosimilitud de dicha finalidad no basta sólo con declararla, sino que debe demostrarse también su *seriedad* de acuerdo al “cuadro general de las circunstancias reales”. El § 2 (1) PartG señala algunos criterios -alcance y solidez de la organización, número de militantes, perfil público- pero ellos no son considerados como taxativos o decisivos por sí solos. Por el contrario, el BVerfG ha señalado que presentarse a elecciones –sea a nivel estatal o federal- es un criterio mínimo e irremplazable como demostración de seriedad.¹⁴ En efecto, se pierde la condición de partido cuando dentro de un período de 6 años no se participa en ningún proceso electoral en alguno de estos niveles.¹⁵ En cambio, el éxito electoral pasado o futuro –aunque determinante en otras áreas como

¹³ § 2 (1) ParteiG [traducción del autor].

¹⁴ BVerfGE 24, 260, (265) – Partidos Políticos (1968), fallo confirmando la constitucionalidad del § 2 (2) ParteiG. “Si el hecho de que un partido político deba tomar parte en las elecciones federales o estatales pertenece al concepto de partido del Art. 21 (1) GG, es, entonces, totalmente consecuente que un partido pierda la calidad de tal si por un período prolongado no ha participado de dichas elecciones” [traducción del autor].

¹⁵ § 2 (2) ParteiG.

financiamiento público o acceso al parlamento— no es relevante en esta materia (Kunig, 2005).¹⁶

Fundación y organización interna – Art. 21 (1), primera y segunda frase GG

La GG es particularmente sucinta tanto en lo referido a la fundación como a la organización interna de los partidos. En cuanto a lo primero, se limita a señalar que es “libre”. Como principio, entonces, los partidos no requieren autorización estatal para su existencia. Sin embargo, ello no significa que su creación no está sujeta a algunas formalidades legales que pueden requerir participación de alguna agencia estatal (Kunig, 2005). En efecto, la regulación práctica de su fundación está entregada al derecho civil, e incluso los partidos se han organizado tradicionalmente en su momento originario como asociaciones de derecho privado sin personalidad jurídica (Ipsen, 2019). Los partidos son entonces “sujetos de derecho privado pero que actúan generando efectos en la estatalidad” (Augsberg, 2018, p. 1111).¹⁷

En cuanto a lo segundo, la GG establece que los partidos deben “responder al principio democrático”. La PartG concretiza estos deberes en una serie de normas (Ipsen, 2019), las cuales establecen, entre otras, obligaciones en relación con sus estatutos y programa (§ 6), estructura (§ 7), órganos (§ 8), tribunales (§14) y elecciones internas (§ 15). La demanda de organización democrática de los partidos responde tanto a que los partidos deben lidiar con numerosos conflictos internos -lo que deben hacer también de forma democrática- así como a que su estructura interna debe ser reflejo de la manera en que los partidos actúan en la competencia política externa (Kunig, 2005).

Conformidad con la constitución y exclusión de financiamiento público – Art 21 (2) y (3) GG

De acuerdo con el Art. 21 (2) GG, son inconstitucionales los partidos políticos que, (i) de acuerdo a sus objetivos o al (ii) comportamiento de sus militantes, pretendan (a) menoscabar o suprimir el régimen fundamental de democracia y libertad o (b) pongan en peligro la exis-

¹⁶ Por otro lado, la ley excluye de la calidad de partido político a aquellas asociaciones que tienen domicilio fuera del territorio de la República Federal y/o cuya directiva está formada por una mayoría de extranjeros (§ 2 (3) ParteiG).

¹⁷ [traducción del autor].

tencia de la República Federal de Alemania.¹⁸ Esta norma es en gran medida consecuencia de la historia de Alemania y, en particular, de la experiencia de la República de Weimar, en la cual las posibilidades constitucionales de defenderse de actores abiertamente hostiles a la democracia se encontraban muy limitadas (Augsberg, 2018).¹⁹

En esta materia, la pregunta más relevante por contestar es que se entiende por un “régimen fundamental de libertad y democracia”. Dado que el BVerfG es el único órgano competente para declarar la inconstitucionalidad de un partido,²⁰ su atribución de significado sobre este punto es decisiva. En ese sentido, dicha corte señaló muy tempranamente (1952) que

[E]l especial significado de los partidos en el Estado democrático hace que su exclusión de la vida política no este inmediatamente justificada sólo por el hecho de que luchen con medios legales contra algunas normas concretas o incluso contra instituciones constitucionales completas, sino que solo cuando quieran quebrantar valores fundamentales supremos del Estado constitucional democrático y libre. Estos valores básicos forman el régimen fundamental de libertad y democracia. La Ley Fundamental considera a este régimen, dentro del orden estatal global del ordenamiento constitucional, como fundamental. En última instancia, en conformidad con la decisión político-constitucional adoptada en la Ley Fundamental, este régimen se basa en la idea de que el hombre posee un valor propio e independiente en el orden de la creación, y que la libertad y la igualdad son valores permanentes de la unidad estatal. Por ello, este régimen es un orden sujeto a valores. Este régimen es lo opuesto al estado total, el cual como poder político exclusivo rechaza la dignidad humana, la libertad y la igualdad. La idea del representante del Partido Socialista del Reich [por el que se pedía la declaración de inconstituali-

¹⁸ En relación con esta segunda causal, Ipsen (2019, p. 59) sugiere, que un partido con un programa de estado unitario o centralizado sería inconstitucional.

¹⁹ Autor que también señala (2018), que la GG no podía aceptar que la democracia alemana tolerara su propia ruina nuevamente.

²⁰ Art 21 (4) GG. La Ley del Tribunal Federal Constitucional (BVerfGG) regula este procedimiento en los §§ 43 y siguientes. Cabe destacar aquí dos cosas sobre este procedimiento. Por una parte, poseen legitimación activa para interponer un requerimiento de inconstitucionalidad, el Gobierno Federal [*Bundesregierung*] y ambas cámaras del parlamento federal (por separado) [*Bundestag* y *Bundesrat*]. Si el partido en cuestión se restringe sólo a un estado federal, también puede interponer el requerimiento el correspondiente gobierno estatal. Por otro, que la declaratoria de inconstitucionalidad requiere de una mayoría de dos tercios de la sala respectiva [*Senat*] del BVerfG.

dad], de que pueden existir diferentes regímenes de libertad y democracia, es equivocada. Se basa en una confusión del concepto de régimen de libertad y democracia con las formas que éste puede adoptar en el Estado democrático.

Así, el régimen fundamental de libertad y democracia puede definirse como un orden que, excluyendo toda tiranía o despotismo, representa un gobierno conforme al estado de derecho basado en la autodeterminación del pueblo según la voluntad de la correspondiente mayoría, y de la libertad e igualdad. Entre los principios fundamentales de este régimen se deben incluir al menos: el respeto por los derechos humanos concretizados en la Ley Fundamental, sobre todo por el derecho de la personalidad a la vida y el libre desarrollo, la soberanía del pueblo, la separación de poderes, la responsabilidad del gobierno, la legalidad de la administración, la independencia de los tribunales, el principio del pluripartidismo, y la igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos con el derecho a la formación y ejercicio de una oposición en conformidad con la constitución.²¹

Jurisprudencia reciente del BVerfG (2017), incrementó los requisitos para la declaratoria de inconstitucional (Augsberg, 2018). De acuerdo con dicha jurisprudencia, no basta ya por sí sola la animadversión con el régimen fundamental de libertad y democracia, ni siquiera si existiere una afinidad de naturaleza con el nazismo del partido en cuestión.²² En cambio, éste debe representar además una amenaza al menos potencial para dicho régimen, es decir, la organización debe contar con ciertas posibilidades reales de alcanzar sus objetivos.²³

Junto con ello, quizás como forma de paliar el incremento de los estándares, el BVerfG afirmó que aquellos partidos hostiles que no

²¹ BVerfGE 2, 1 (11-13) (1952) – Prohibición del Partido Socialista del Reich [Traducción del autor].

²² BVerfGE 144, 20, (22), séptima nota inicial, letra a) – Procedimiento de Prohibición del Partido Nacionaldemócrata de Alemania (2017): "La afinidad de carácter de un partido con el nacional-socialismo no justifica por sí sola la prohibición del partido" [traducción del autor].

²³ BVerfGE 144, 20, (22), sexta nota inicial – Procedimiento de Prohibición del Partido Nacional-Demócrata de Alemania (2017): "El solo propósito contrario al régimen fundamental de libertad y democracia no es suficiente para decretar la prohibición de un partido. Más bien, el partido debe procurar la supresión y afectación del régimen fundamental de libertad y democracia (...) esto supone un obrar activo (...) no es indispensable que se fundamente un peligro concreto para los bienes jurídicos protegidos a través del Art. 21 (2) GG. Sin embargo, se requiere indicios concretos y de peso que hagan parecer al menos como posible el éxito de la acción dirigida contra el régimen fundamental de libertad y democracia o la existencia de la República Federal de Alemania" [traducción del autor].

pueden ser prohibidos por no cumplir con la regla de la potencialidad, podrían al menos ser excluidos del financiamiento público. Esta sentencia del Tribunal motivó una reforma a la GG, la cual agregó el (3) al Art. 21 GG.²⁴

Las normas sobre constitucionalidad de los partidos políticos arrojan consecuencias importantes para el sistema democrático (Augsberg, 2018). En primer lugar, se acepta, en la práctica, que los partidos enemigos de la democracia puedan seguir actuando mientras no se declare su inconstitucionalidad. En segundo, que mientras dicha declaratoria no se encuentre firme, tanto el poder ejecutivo como el legislativo pueden combatir a dichos partidos solo por medios políticos, es decir, esencialmente con las mismas herramientas que constitucionalmente poseen los demócratas para competir entre sí.

Financiamiento y Transparencia – Art. 21 (1), última frase y (3)

La obligación de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos tiene rango constitucional. Los partidos deben dar cuenta de la procedencia y uso de (i) sus recursos; y de su (ii) patrimonio. Este mandato constitucional se encuentra regulado en la PartG [§ 23 ss.]. Las sanciones por no cumplimiento son severas y van desde la exclusión de financiamiento público para el periodo correspondiente hasta la pérdida de la calidad de partido.

La ParteiG justifica el financiamiento público (parcial) de los partidos políticos en el conjunto de tareas que les encarga la GG [§ 18 (1) ParteiG]. La suma del financiamiento estatal por partido se calcula en base a tres variables: éxito electoral en elecciones federales, estatales y europeas; cuotas de sus militantes; y donaciones recibidas.²⁵ Sin embargo, las variables segunda y tercera son dependientes de la primera: sin un éxito electoral mínimo no se procede a hacer ninguna transferencia pública.²⁶ Por otro lado, la ley, junto con fijar límites al financiamiento, contiene una fórmula para su reajuste anual.²⁷ Cabe destacar, también, que las cuotas de los militantes y las donaciones pueden descontarse parcialmente, y hasta por un tope, de impuestos.²⁸

La regulación del financiamiento de los partidos responde así, básicamente, a dos principios reconocidos para la materia en la jurisprudencia:

²⁴ El BVerfG también decide sobre la exclusión de financiamiento público (Art 20 (5) GG).

²⁵ § 18 (1) ParteiG.

²⁶ § 18 (4) ParteiG.

²⁷ § 18 (3) y (4)

²⁸ § 34g de la Ley de Impuesto a la Renta [*Einkommensteuergesetz*]

dencia del BVerfG (Augsberg, 2018): igualdad gradual o escalonada de oportunidades [*abgestufte Chancengleichheit*] y no-dependencia estatal [*Staatsfreiheit der Parteien*]. El segundo principio indica que los partidos deben mantener sus raíces con la sociedad civil y no confundirse con el estado. Así, este principio es violado “cuando como consecuencia de las asignaciones financieras estatales los partidos políticos no deben preocuparse más de conseguir apoyo financiero a través de militantes y ciudadanos” (Augsberg, 2018, p. 1116).²⁹ De allí que el financiamiento estatal dependa de los esfuerzos del partido y del éxito de sus acciones. El primer principio, en cambio, encuentra su expresión en el hecho de que el Estado no está obligado a compensar la desigualdad de tamaño y poder preexistente entre los partidos. Sin embargo, tampoco debe acentuarla. Es coherente entonces que el financiamiento responda, por un lado, al éxito y tamaño previo de los partidos y, por otro, que dicha correlación esté supeditada a ciertos límites – por ejemplo, la ley establece techos al financiamiento total de un solo partido.

Igualdad de oportunidades - frases primera y segunda del Art. 21 (1) GG, en concordancia con el Art. 21 (2) GG.

El BVerfG también ha deducido de la regulación constitucional el principio de igualdad de trato para todos los partidos que no han sido prohibidos, a través de una construcción dogmática basada en las frases primera y segunda del Art. 21 (1), tomando en consideración también el Art. 21 (2). Este mandato ha sido concretizado por un serie de decisiones judiciales administrativas y constitucionales (Augsberg, 2018, p. 1113).

Augsberg (2018), destaca especialmente dos ejemplos entre estas concretizaciones. En primer lugar, la obligación estatal de garantizar igual acceso a la infraestructura pública a los partidos políticos. Esto no significa que los órganos estatales deban necesariamente otorgar dicho acceso, pero sí que no pueden discriminar entre los partidos que las soliciten. Con variaciones aplica lo anterior, en segundo lugar, para la posibilidad de uso de medios de comunicación estatales para propaganda electoral. Aquí el principio se aplica, también, de manera “escalonada”. En esencia, esto significa que los partidos políticos pueden obtener acceso a dichos medios en proporción a su situación electoral preexistente; en otras palabras, los medios públicos pueden distribuir los tiempos de las franjas electorales en razón del tamaño de los partidos. La posibilidad de concesión proporcional al tamaño

²⁹ [traducción del autor].

de espacio en los medios públicos tiene, sin embargo, límites. También los partidos más pequeños y los más nuevos deben tener la posibilidad de participar en la campaña electoral de manera efectiva, por lo que debe concedérseles ciertos tiempos mínimos en los espacios electorales administrados por medios de comunicación públicos.

COMPARACIÓN SUMARIA CON ALGUNOS ELEMENTOS DE LA REGLAMENTACIÓN RESPECTIVA A NIVEL CONSTITUCIONAL EN CHILE

Para partir, como una relevante diferencia con la situación alemana, puede señalarse la simpatía que la constitución chilena ["CPR"] muestra por la participación de los independientes en la formación de la voluntad política popular. En efecto, el Art. 18 CPR establece que el sistema electoral público "garantizará siempre la plena igualdad entre los independiente y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos". Mientras este sistema electoral público, regulado por la ley orgánica constitucional respectiva, mantiene todavía, en la práctica, una cierta primacía de los partidos en el sistema político,³⁰ las reglas referidas al sistema electoral especial que rige la "elección de los representantes a la Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional" (disposición transitoria 29° CPR), pueden considerarse como concretizaciones radicales del mandato del Art. 18 CPR.

Más similitudes es posible encontrar entre algunas reglas presentes en el Art. 19 n°15, inc. 5° CPR y el Art. 21 (1) GG. Por una parte, ambas reglamentaciones imponen a los partidos requisitos de organización democrática, transparencia y rendición de cuentas. Por otra parte, para el caso chileno, el hecho que dichas obligaciones se encuentren enumeradas en el artículo cuyo inciso primero garantiza la libertad de asociación (Art. 19 n° 15 inc. 1), hace que la CPR comparta con la GG el considerar, por principio, a los partidos como asociaciones originadas en la sociedad y de fundación esencialmente libre. Cabe decir, eso sí, que el Art. 19 n° 15, inc. 5° es significativamente más detallista que el Art. 21 (1) GG, comprendiendo aquél materias que el constituyente alemán entrega completamente al diseño legislativo.³¹

³⁰ Véase la "Ley N°20.840, que pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo"

³¹ Lo no regulado por la CPR sobre partidos, lo está principalmente en la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional De Los Partidos Políticos.

Finalmente, se debe destacar que ambas constituciones, primero, establecen la inconstitucionalidad de los partidos políticos con objetivos o conductas gravemente adversarias de las bases mínimas del sistema democrático basado en las libertades fundamentales y, segundo, entregan a sus respectivos tribunales constitucionales la competencia de declarar tal inconstitucionalidad (Art. 19° n° 15 inc. 6 CPR y 21 (2) y (4)). Con todo, cabe señalar que la norma chilena es más generosa en enumerar conductas típicas que harían procedente dicha declaratoria.

CONCLUSIONES

Augsberg (2018, p. 1110) sostiene que la “historia de los partidos políticos [también en Alemania] es una de crítica a los partidos y de escepticismo frente a ellos” y que, sin embargo todo especialista los declara como indispensables para la democracia.³² Según este autor, esta situación se explicaría, al menos parcialmente, por hecho de que los partidos en su pluralidad y conflictividad aparecen como un peligro y provocación para tradicionales anhelos sociales de unidad y verdad, ante los cuales, sin embargo, hay que recordar permanentemente que para la democracia el conflicto es normal y necesario. En este sentido, los partidos son una válvula institucionalizada y reglada para procesar conflictos y rivalidades de manera no violenta, permitiendo así el desarrollo de efectos vinculantes para todos en una sociedad plural (Augsberg, 2018).

La normativa básica de los partidos políticos en Alemania, sin ser inmune a la crítica, parece enfrentar de manera correcta este dilema. Por una parte, otorga a los partidos políticos un lugar central en la democracia a través de una serie de disposiciones que les aseguran, primero, su fundación libre; segundo, prácticamente el monopolio de la representación parlamentaria en diferentes niveles; y, tercero, un modelo de financiamiento que, junto con retribuir el concreto éxito que estos obtengan mediante sus propios esfuerzos, permite que exista competencia y pluralidad.

Por otro lado, la GG establece el principio de fundación libre de partidos. A partir de esta libertad fundamental surgen obligaciones de organización democrática, transparencia y rendición de cuentas. En especial, la GG establece una gran limitación a la libertad de los partidos: no pueden ser hostiles con el régimen fundamental de libertad y democracia. Para imponer estos límites, el Estado tiene herra-

³² [traducción del autor].

mientas constitucionales claras y fuertes. Estas reglas reconocen, a su vez, la gravedad que implica, en democracia, prohibir la existencia de un partido político, por lo que establecen requisitos singularmente altos para su declaratoria. Todo esto responde, en gran medida, a que el constituyente y el legislador alemán de postguerra, han sido conscientes, por una parte, de que cuando el estado de derecho no cuenta con herramientas para defenderse de sus enemigos, la democracia puede erosionarse fácilmente desde adentro y, por otra, del mal uso que puede hacerse de la facultad estatal para prohibir partidos (Augsberg, 2018).

Finalmente, puede destacarse que, en Alemania, constitución, ley y jurisprudencia muestran con respecto a la regulación de los partidos políticos una coordinación y complementariedad relativamente ejemplar, las cuales pueden ser utilizadas como una guía, entendida en sentido amplio, para la discusión y posibles reformas en esta materia en Chile. La GG establece sobriamente principios básicos y entrega la regulación de los partidos en lo que resta completamente al legislador. El BVerfG, por su parte, cuenta, por un lado, con la facultad de interpretación final de dichos principios constitucionales obligatorios para el legislador y, por otro, está a cargo de definir cuando un partido puede ser excluido del juego democrático, justamente, por ser una amenaza real para los fundamentos básicos de la libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- **Augsberg, S. (2018).** Die politische Parteien als zentrale Akteure des demokratischen Wettbewerbs. *Juristische Ausbildung*, (11), 1110–1119.
- **Freedom House. (2022).** *Freedom in the World 2022*. Washington.
- **Ipsen, J. (2019).** *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht* (31st ed.). München: Vahlen.
- **Kunig, P. (2005).** § 40 Parteien. In J. Isensee & P. Kirchhof (Eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie - Bundesorgane* (3rd ed., pp. 297–356). Heidelberg: C.F. Müller.
- **The Economist Intelligence Unit. (2022).** *Democracy Index 2021 - The China Challenge*. London.

NORMAS CITADAS

- Ley Fundamental [*Grundgesetz*].
- Ley de Partidos Políticos [*Gesetz über die politischen Parteien*].
- Ley de Impuesto a la Renta Renta [*Einkommensteuergesetz*].
- Ley del Tribunal Federal Constitucional [*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*].
- Constitución Política de la República de Chile de 1980, texto refundido y sistematizado, publicada el 22.09.2005.
- Ley N°20.840, sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del congreso nacional, publicada el 05.05.2015.
- Ley N° 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos, texto refundido, coordinado y sistematizado, publicada EL 06.09.2017.

JURISPRUDENCIA CITADA

- BVerfGE 1, 208, 224 – Cláusula de Bloqueo (1952).
- BVerfGE 2, 1, 73 – Prohibición del Partido Socialista del Reich (1952).
- BVerfG 24, 260, (265) – Partidos Políticos (1968).
- BVerfGE 144, 20, (22) – Procedimiento de Prohibición del Partido Nacionaldemócrata de Alemania (2017).



DESCRIPCIÓN AUTORES

Ariel Malla Gallardo

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas (Universidad Católica del Norte, 2020). Diplomado en Comunicación en la Era Digital (AIEP – SENCE, 2022). Diplomado en Docencia Universitaria (CLACSO – Universidad de Buenos Aires, 2021). Investigador Asociado (Centro de Estudios del Desarrollo). Académico del curso TIC y Herramientas para la Investigación (Universidad Católica del Norte).

E-mail: ariel.malla@ce.ucn.cl; arielmmgallardo@gmail.com

Augusto Wiegand Cruz

Doctor (c) en Derecho Constitucional por la Universidad de Regensburg. LL.M. en Teoría Legal de la Universidad de Frankfurt am Main. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex becario del Programa de Becas Chile del Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD) y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Actualmente becario para estudios de postdoctorado en derecho constitucional en la Universidad de Regensburg del Servicio Católico Alemán de Intercambio Académico (KAAD).

E-mail: awiegand@uc.cl

Camila Castillo Rivas

Magíster en Políticas Públicas en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Cientista Política de la Universidad Diego Portales. Diploma de Honores en Historia de las Ideas Políticas en Chile.

Investigadora asociada en el Centro de Estudios del Desarrollo.
Consultora en temas sociales, organizacionales, medioambientales e instituciones políticas.

E-mail: cacastillo10@uc.cl

Christian Parada Chandía

Cientista político de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister (c) en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente trabaja en el área de proyectos del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. Ha participado como investigador asociado en el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y la Fundación Presidente Balmaceda. Sus temas de interés son las instituciones y procesos políticos, la equidad territorial y la reforma del Estado.

E-mail: cparada87@hotmail.com

Claudio Pérez Lillo

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Egresado del Programa de Magíster en Derecho, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor. Se ha desempeñado como profesor en la Universidad de la Frontera y observador electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Colombia, Nicaragua y Guatemala. Ha sido asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y abogado de la División Jurídica y Legislativa de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Ex Secretario Ejecutivo de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH). En el Centro de Estudios del Desarrollo se ha desempeñado como asesor legislativo, Coordinador de Políticas Públicas y Diálogo Social y Director Ejecutivo, periodo 2011 – 2014 y 2016 a la fecha. Co-editor de los libros CED “¿Qué Políticas Públicas para Chile? Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia” (2017); Democracia y Políticas Públicas: Aportes y propuestas para Chi-

le” (2019); “Comunicación Política: Desafíos para nuestra democracia” (2019); “Diálogos Constitucionales: Contenidos para un Nuevo Pacto Social en Chile” (2020) y “Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional” (2022).

E-mail: cperez@ced.cl

Danko Jaccard Riquelme

Doctor (c) en Derecho Público y Constitucional de La Universidad de Salamanca, España. Master Sc in Ethnicity and Multiculturalism, Toronto University, Canada. Abogado, Becario del Centro de DDHH de la Universidad de Chile año 2005. Actualmente se desempeña como académico e investigador de la Universidad de La Frontera y La Universidad Católica de Temuco. Sus áreas de interés e investigación son: Derecho Constitucional Comparado, Multiculturalismo y Derechos Indígenas. Es autor de publicaciones indexadas, libros especializados sobre derechos indígenas y derecho constitucional.

E-mail: danko.jaccard@usal.es.

Laura Mancilla Rubio

Máster en Parliamentary Procedures and Legislative Drafting de las universidades LUISS Guido Carli, Universidad Complutense de Madrid y el Institute of Advanced Legal Studies de la Universidad de Londres. Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue asesora legislativa del Ministerio de Educación durante la tramitación de la reforma educacional que crea el Sistema de Educación Pública, posteriormente fue asesora en el Programa de Zonas Rezagadas del Ministerio del Interior y Oficial de Programa Asociada de IDEA Internacional, en su programa global de cooperación de parlamentos.

E-mail: laumancilla@gmail.com

Leslie Sánchez Lobos

Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad de Chile y Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, mención internacional. Magíster en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad de Chile. Abogada. Académica de la Universidad Diego Portales y Universidad Alberto Hurtado, Chile.

E-mail: leslie.sanchez.lobos@gmail.com

María Cristina Escudero Illanes

Doctora en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Abogada, Universidad de Chile. Es académica de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Fue integrante del Comité de Sistematización de la etapa participativa del proceso constituyente impulsado por el Gobierno de Chile (2016) y del Comité Técnico que asesoró al Senado para la implementación del acuerdo político "Por la Paz y la Nueva Constitución" de noviembre de 2019. Es autora de varios artículos sobre partidos políticos e instituciones políticas y del Libro Asambleas Constituyentes en Latinoamérica (2021). Actualmente es también parte del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile.

E-mail: mcristina.escudero@iap.uchile.cl

Octavio Avendaño Pavez

Doctor en Ciencia Política, Universidad de Florencia, Italia. Sociólogo, Universidad de Chile. Profesor Asociado del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

E-mail: oavendanop@uchile.cl oavendan2017@gmail.com

Pablo Argote Tironi

Candidato a doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, Máster en Administración Pública de la Universidad de

Nueva York, Sociólogo de la Universidad Católica de Chile. Anteriormente, trabajó en el Ministerio de Educación. Su investigación académica examina el impacto de la adopción de voto voluntario en Chile, el impacto de la inmigración en las actitudes políticas en América Latina y la relación entre redes sociales y élites políticas.
E-mail: pablo.argote@columbia.edu

Pamela Figueroa Rubio.

Doctora en Estudios Americanos (IDEA-USACH), Master of Arts in Latin American Studies (Georgetown University). Actualmente es académica de la Universidad de Santiago de Chile, coordinadora académica del Observatorio Nueva Constitución y pertenece a la Red de Politólogas. Durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) se desempeñó como Jefa de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, desde donde coordinó las reformas políticas y el Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. En 2019 formó parte de la Mesa Técnica Constituyente.

E-mail: pamela.figueroaru@usach.cl

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

El Centro de Estudios del Desarrollo (CED) es una institución de pensamiento republicano y democrático que promueve acciones públicas con el objeto de impulsar un proceso de desarrollo con sustentabilidad política, socio-económica y ambiental. Entendemos que, en una sociedad desarrollada, el paso de condiciones menos a más humanas se constituye a través de un sistema de cooperación entre seres racionales, éticos, libres, iguales y solidarios que buscan la felicidad personal, comunitaria y pública.

