

Partidos Políticos: Las Reformas Pendientes

El descrédito generalizado que se ha generado en los ciudadanos hacia los partidos políticos invita a replantearnos cuál es el escenario actual que atraviesa nuestra democracia, de manera de llevar a cabo ajustes a ésta que permitan aumentar el nivel de inclusividad en las agrupaciones.

En el centro del debate respecto a las reformas políticas se encuentra la situación vigente de nuestro sistema de partidos políticos. Tras la aparente solidez reflejada en patrones de votación relativamente estables por años, emergen indicios de fragmentación, déficit de legitimidad ciudadana y ausencia de mecanismos de participación interna para la toma de decisiones y resolución de controversias. La pregunta central es cómo, a partir de un diagnóstico compartido respecto de la fatiga de nuestro ordenamiento partidario, surgen alternativas y propuestas que permitan revitalizar la canalización de demandas y la representación de intereses mediante la vía partidaria.

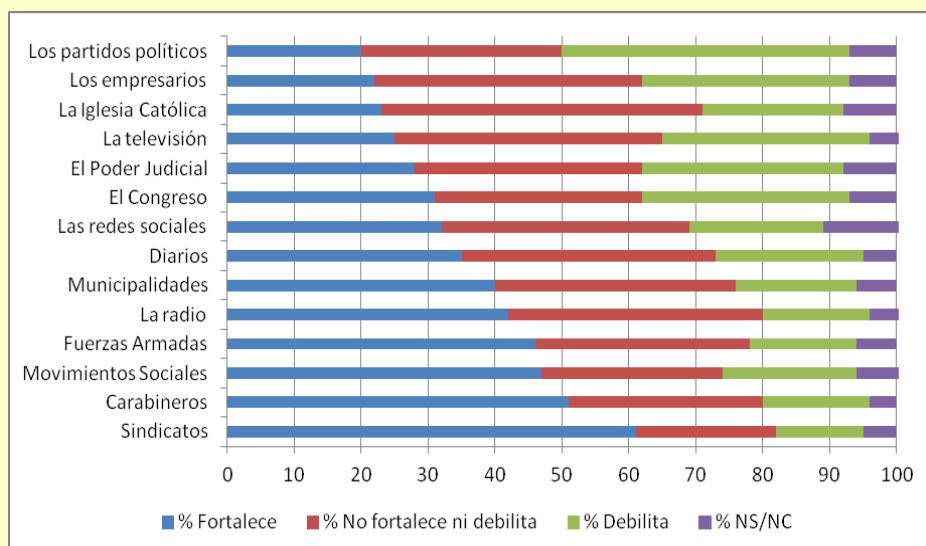
Las formas de aproximación ciudadana hacia el sistema político indudablemente cambian a través del tiempo. La experiencia reciente pone de manifiesto que el esquema ofrecido por las visiones minimalistas de la democracia se ven sobrepasadas por nuevas expresiones políticas que imponen exigencias adicionales al sistema político. Fenómenos como la desafección ciudadana y el aumento generalizado de los niveles de abstención electoral a escala trasnacional, son sólo reflejos del acontecer de nuestra democracia (Bellamy, 2010). Sin ir más lejos, el semanario *The Economist* publicó recientemente (2014) un ensayo titulado "*What's gone wrong with democracy*" en el cual se ahonda en el fenómeno de la desilusión con la política, planteando la pregunta de por qué las democracias contemporáneas muestran señales evidentes de pérdida de impulso.

En la misma línea, ya en la esfera nacional, la última Encuesta Bicentenario Adimark 2013 muestra que el 98% de los encuestados

declara no pertenecer a un partido político. Sólo un 20% de ellos piensa que los partidos políticos favorecen a la democracia (paradójicamente ubicándose en la última ubicación de todas las instituciones de la lista), y un 43% expresa que la debilita, la opción mayoritaria dentro del total de instituciones (Ver Gráfico Nº 1). A su vez, un 74% de los encuestados indica que confía "poco y nada" en los parlamentarios en general, aunque dicha desconfianza disminuye significativamente cuando se contrasta con la percepción que tiene respecto de su parlamentario. Para el caso de la Encuesta CEP, la tendencia es similar. Los partidos políticos tienen los niveles más bajos de confianza institucional del catálogo de instituciones con un 8% para 2013.

Gráfico Nº 1

INSTITUCIONES Y PERCEPCIÓN DE FORTALECIMIENTO O DEBILITAMIENTO DE LA DEMOCRACIA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta Bicentenario Adimark 2013.

Tras el ingreso en 2013 del proyecto de ley que modifica la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Boletín 8937-06) durante el mandato del ex Presidente Sebastián Piñera, se abrió el debate respecto a una serie de tópicos contenidos en la discusión sobre la legislación de partidos políticos tales como transparencia, su democracia interna, su constitución y disolución. La instalación de un nuevo Gobierno, como la aparición de nuevos referentes con pretensiones partidarias hará que inevitablemente resurja un tema que a todas luces parece relevante en la configuración institucional de nuestro sistema político. Sin embargo, parece pertinente que las reformas se hagan sobre la base de principios y orientaciones que logren equilibrar la generación de mayores niveles de oxigenación a nivel de la configuración partidaria con la estabilidad

institucional que un país en el nivel de desarrollo como el de Chile requiere.

Partidos como instituciones inclusivas

Las instituciones políticas importan, y mucho. Esa es la reflexión de los estudios neoinstitucionalistas que han develado que ciertos arreglos a nivel de instituciones políticas inciden en el tránsito de las naciones hacia el desarrollo. El reciente estudio de Daron Acemoglu y James Robinson "*Why nations fail*" (2013) es una buena muestra de que el desarrollo económico de los países puede ser -en gran parte- explicado por los efectos que determinadas instituciones políticas generaron al interior de las sociedades.

Los autores argumentan que la existencia de un tipo particular de instituciones, denominadas por ellos como "instituciones políticas inclusivas", permiten que el poder se distribuya de manera razonable dentro de un determinado orden social. Lo anterior se da al imponer deberes y derechos, garantizando procesos conocidos por todos los miembros del juego político, y exponiéndose al escrutinio ciudadano frente a su toma de decisiones. La diferencia entre este tipo de instituciones políticas explica, en palabras de los autores, cómo países con características culturales, climáticas y geográficas similares poseen una proyección divergente en el tiempo en lo que concierne a su desarrollo.

Bajo este prisma los partidos políticos cumplen una labor esencial en el desarrollo de los países. Por definición los partidos agregan intereses y los canalizan por los medios institucionales formales que el proceso político impone. Cuando éstos se encuentran deslegitimados, la canalización de demandas políticas se realiza por instancias alternativas como los liderazgos personales, los grupos de presión, o la "calle". Si bien las anteriores instancias son legítimas para el accionar de toda democracia, la generación de un debate político responsable, con una mínima orientación ideológica y con el aval de instituciones y referentes que respalden determinadas posturas sólo es posible mediante el rol que ejercen los partidos políticos. De ahí la pregunta central respecto a la situación de nuestros partidos hoy: ¿Son instituciones razonablemente inclusivas?

Democracia interna: Un nuevo estándar

La experiencia muestra que los estándares de participación e involucramiento en la toma de decisiones intra partidarias han ido mutando en los recientes años. En Chile, los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica de derecho privado. Conforme a lo anterior se le conceden ciertos márgenes de autonomía para que de este modo, como consagra la normativa, "la organización y el

funcionamiento de cada partido político se regirán por sus propios estatutos" (Art. 22), exigiendo una institucional base de una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo. La legislación vigente no establece principios orientadores en la línea de introducir elementos de democracia interna, ni mecanismos de resolución de controversias. De ahí que el tránsito hacia la introducción de prácticas de democratización plena -por ejemplo, bajo la regla un militante un voto- sean relativamente nuevas y de lenta masificación en la tradición partidaria nacional.

La pregunta de fondo es si debe la legislación inducir a un catálogo de prácticas democráticas a las agrupaciones partidarias. Probablemente no, lo cual no obsta a que sí se puedan introducir elementos que permitan la formalización de instancias de deliberación periódicas tanto a nivel central como en regiones, un estándar de periodicidad en la renovación de cargos de la conducción partidaria y elementos de integración territorial -regiones- para la conformación de su directiva, para el caso de partidos nacionales. Por otra parte, mediante legislaciones complementarias pero relacionadas a la vida partidaria tales como la Ley 20.640 que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos, se podría desconcentrar la facultad de decisión respecto a la realización de primarias desde únicamente el Consejo General a instancias de representación regional, o por la vía de la recolección de firmas de militantes. Bajo el prisma de la autorregulación del mercado político *de facto* muchas organizaciones están desarrollando prácticas que se integran en la lógica de la descentralización y la mayor preponderancia del rol de sus militantes.

La coyuntura respecto a los sistemas de reemplazo parlamentario, es también otro ejemplo de cómo la máxima de la devolución de poder hacia los militantes es parte de este nuevo estándar, en dirección hacia la conformación de partidos políticos más inclusivos, donde sus militantes sientan que pueden tomar decisiones relevantes para la conducción partidaria, castigando o premiando a sus dirigentes, y asumiendo responsabilidades en lo que concierne a la vida política de la agrupación. En definitiva, mayores niveles de inclusividad.

Oxigenación del sistema: Costos de transacción, barreras de entradas y fragmentación

La normativa vigente sobre partidos políticos ha sido cuestionada por imponer umbrales para la conformación de partidos demasiado exigentes en cuanto a número de firmas (0,5% de los electores que hubiere sufragado en la última elección), dando forma a un proceso costoso, dado que éstas deben ser legalizadas ante notario o un oficial del Registro Civil. En esta materia se podría avanzar hacia la disminución de los costos de transacción vinculados al proceso. En primer lugar, como indicaba el

proyecto de ley (Boletín 8937-06) parece pertinente que los funcionarios habilitados del Servicio Electoral puedan suplir el rol que ejercen los notarios, cuando dicho sea de paso, a partir del caso "falsos militantes" el rol de éstos como ministros de fe en el proceso político ha sido altamente cuestionado.

Por otra parte, la normativa posee un sesgo regionalista, que no necesariamente debe ser visto desde una óptica negativa. El énfasis regionalista está dado por un status diferente para conformación y disolución de partidos cuando éstos corresponden a zonas geográficamente contiguas (tres regiones). Consideramos que no se debe alterar esta visión en cuanto la conformación de agrupaciones políticas desde la perspectiva local será un fenómeno creciente y que sintoniza con el discurso de descentralización de la toma de decisiones muy propio de democracias consolidadas.

Por último, consideramos que no se debiera modificar la cláusula de disolución del requerimiento del 5% de la votación en la elección de Diputados. Ésta es un dispositivo contra la fragmentación del sistema de partido que está presente en otras democracias consolidadas y previene la difícil combinación que se da cuando coexiste un sistema presidencialista con un sistema de partidos fragmentado.

Financiamiento

Con el objeto de robustecer a las instituciones partidarias se puede pensar en fórmulas de financiamiento público a los partidos políticos, siempre y cuando estén vinculadas a ciertas contraprestaciones tales como el fomento de "buenas prácticas" en materia de democracia interna, fomento a la participación femenina o formación de cuadros políticos. Sin embargo, dicho financiamiento no podría superar un umbral máximo del 10% del total de su financiamiento, para resguardar la sana autonomía e independencia estatal. Por otra parte, como un incentivo a las agrupaciones nuevas, se podría pensar en un sistema de *"matching fund"* o de subsidio condicionado al ingreso de militantes nuevos. En este debate es importante tener presente que Chile no debe perder su esquema de financiamiento mixto (el aporte estatal a los partidos se da en la práctica a través de las campañas), puesto que permite el involucramiento de la sociedad civil y particulares con la política.

Al respecto resulta interesante la última resolución de la Corte Suprema Norteamericana que, bajo el argumento de la libertad de expresión, ha puesto fin a los límites que la ley electoral imponía a los donantes individuales. En esta misma línea, y como contraparte a las visiones maximalistas que abogan por un sistema que erradique toda fórmula de financiamiento privado a la acción política, parece pertinente clarificar que

a partir de la base de datos mundial sobre financiamiento electoral del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) sólo el 22% (36 países) prohíben las donaciones de empresas, el 55% (74 países) no limita los montos de las donaciones a los partidos políticos ni a los candidatos(as). Y, finalmente, apenas 29% (49 países) limita la cantidad de dinero que los partidos tienen permitido gastar (IDEA, 2013).

Conclusiones

Nuestra democracia atraviesa por una coyuntura crucial en términos de la realización de ajustes que permitan mayores niveles de inclusividad a nivel de sus partidos políticos. El descrédito generalizado hacia estas agrupaciones puede ser revertido mediante reformas que introduzcan incentivos en la línea de permitir un mayor nivel de involucramiento a través de la devolución de poder hacia los militantes, y la institucionalización de un catálogo de buenas prácticas en la línea de generar nuevas condiciones que permitan revitalizar la vida partidaria.

En segundo término, y atendiendo a una razonable demanda por oxigenación de nuestro sistema de partidos, parece pertinente reducir costos de transacción asociados a la conformación partidaria. Sin embargo, teniendo siempre presente que la eliminación de toda cláusula de entrada representa un costo en términos de la potencial fragmentación del sistema de partidos, que sabemos, no parece deseable a la luz de nuestro sistema presidencialista.

Por último, es posible pensar en fórmulas que otorguen una cuota de financiamiento estatal a las agrupaciones partidarias, siempre y cuando, sea acotado para -de este modo- resguardar la autonomía, y sea asociado a contraprestaciones tales como la formación ciudadana, la institucionalización de prácticas de democracia interna y el fomento a la participación femenina. En la misma línea, para propender a la renovación de cuadros, se podría pensar en una fórmula de "*matching funds*" para incentivar con recursos económicos la inclusión de militantes jóvenes.

Finalmente, respecto a los principios orientadores de la estructura del financiamiento político, consideramos que es indispensable mantener el sistema mixto de financiamiento, permitiendo y también estimulando el financiamiento privado. Lo anterior va en la línea de la regulación de las democracias consolidadas en la experiencia comparada.

A luz de estas reformas orientadas por el principio de inclusividad política, consideramos que es posible revitalizar el rol y el posicionamiento de nuestros partidos políticos en la esfera pública.

Referencias

- Acemoglu, D & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- Bellamy, R. (2010). *Democracy without Democracy?: Can the EU's Democratic 'Outputs' be Separated from the Democratic 'Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule?*, En *Journal of European Public Policy* 17, pp 2-19.
- Ohman, M. (2013). Regulación del financiamiento político en el mundo. Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional. IDEA Internacional.
- The Economist. (2014).
<http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>

En breve...

- Parece pertinente que las reformas se hagan sobre la base de principios y orientaciones que logren equilibrar la generación de mayores niveles de oxigenación a nivel de la configuración partidaria con la estabilidad institucional que un país en el nivel de desarrollo como el de Chile requiere.
- El descrédito generalizado hacia estas agrupaciones puede ser revertido mediante reformas que introduzcan incentivos en la línea de permitir un mayor nivel de involucramiento a través de la devolución de poder hacia los militantes, y la institucionalización de un catálogo de buenas prácticas.
- Atendiendo a una razonable demanda por oxigenación de nuestro sistema de partidos, parece pertinente reducir costos de transacción asociados a la conformación partidaria.
- A nivel de financiamiento, es posible pensar en fórmulas que otorguen una cuota de financiamiento estatal a las agrupaciones partidarias, siempre y cuando, sea asociado a contraprestaciones y acotado, para de este modo resguardar la autonomía, continuando con la tradición de un sistema mixto de financiamiento, que también permita y estimule la contribución de privados a la acción política, como ocurre en las democracias consolidadas de la experiencia internacional.