



Informe 902

Política

06/09/2011

Modernización y Reformas del Sistema de Partidos Políticos. (I) Desafíos para el Siglo XXI

Carlos Eduardo Mena K.

06/09/2011

Política

**Modernización y Reformas del Sistema de Partidos Políticos. (I)
Desafíos para el Siglo XXI**

02/09/2011

Economía

Las dos caras de la Derecha

01/09/2011

Política

**Partidos Políticos:
Reformar para Institucionalizar**

26/08/2011

Política

Inscripción Automática y Voto Voluntario: ¿Efecto Boomerang en la Participación Electoral?

22/08/2011

Política

El cambio que debemos canalizar

18/08/2011

Política

En Chile algo se mueve en lo profundo: una posible lectura de la actual movilización estudiantil

Acerca de

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

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

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

Introducción.

Una de las características centrales del funcionamiento de la democracia en el último tiempo, tiene que ver con los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Existe no sólo un retraso en la forma de hacer política, sino también en las formas de pensarla. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Este inmovilismo ha afectado a la totalidad de los partidos políticos independientemente de su signo ideológico o de sus postulados. Predomina un cierto retraso en el pensamiento político que conduce a una aparente ausencia de alternativas que caracterizan a nuestra época. Existe también, una inercia en la ciudadanía, ya que los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social.

Tradicionalmente se ha sostenido que los partidos políticos tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre el Estado y la sociedad, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. De esta manera, los partidos también se consideran como instrumentos de representación política y de comunicación entre el Estado y la sociedad y viceversa.

La Representación y los Sistemas de Partidos.

El concepto de representación, está asociado de manera determinante a la democracia moderna, puesto que ésta no puede ser una democracia directa por las complejidades del actual "tipo societal", se hace muy difícil el ejercicio de la democracia directa, tal cual fue concebida por la "polis griega". La representación es importante por las instituciones que en la actualidad expresan la voluntad popular, tanto institucionalmente como sería el caso del Parlamento, como de aquellos actores y organizaciones, que organizan y expresan fuerzas sociales significativas procurando representarlas, como sería el caso de los sistemas de partidos políticos.

Etimológicamente, representar quiere decir presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo a alguien que no está presente. La teoría de la representación se ha desarrollado en tres direcciones opuestas según sea la concepción de la cual ésta deriva: se la asocia con la idea de mandato o delegación; con la idea de representatividad, es decir de semejanza o similitud; con la idea de responsabilidad. El primer significado

deriva del derecho privado, y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, y si se le asocia con el mandato. El segundo significado deriva de un enfoque sociológico según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda la acción voluntaria y por consiguiente, la propia conciencia. Es decir, en este concepto el representante sería tal porque es semejante a los representados. El significado jurídico, llama representante al delegado, o se habla de un mandatario, que sigue instrucciones de su mandante. El significado sociológico dice que alguien es representativo para señalar que éste personifica, es muy semejante, tiene algunas características esenciales del grupo clase o profesión al cual pertenece. El tercer significado, aquel que identifica representatividad como responsabilidad, nos lleva a entender el gobierno representativo como un gobierno responsable. La representación política está siempre asociada a la representación sociológica. La representación como fórmula electoral y como teoría de la responsabilidad van unidas. El recurso de las elecciones califica un sistema como democrático y como representativo. Rendir cuentas es un concepto válido que para los partidos políticos tiene una importancia fundamental. Para que haya representatividad, se requiere que existan actores representables. En la actualidad, hay una disminución de las "identidades colectivas" que eran la base de la representación social que realizaban los partidos. Se ha producido desde hace varias décadas procesos más amplios de diferenciación social de la sociedad. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban a la población en grandes identidades colectivas, se diferencian en la actualidad en múltiples grupos sociales con sub culturas específicas. Se ha generado como consecuencia una brecha entre los representantes políticos de los partidos y los representados. Esto ha afectado de manera muy determinante los perfiles de los partidos y su capacidad de propuesta para expresar la vasta pluralidad de actores e intereses, y producir una efectiva articulación de los mismos.

Herramientas para Enfrentar la Crisis de Representación.

- Construir Partidos de Ciudadanos.

Los partidos no pueden pretender articular sólo a las clases sociales de antaño, sino que deben procurar ser representativos de la diversidad de la sociedad, lo que implica tomar en cuenta los nuevos conceptos de ciudadanía. La ciudadanía fue siempre definida como la reivindicación de un sujeto de derecho frente a un poder, principalmente el Estado. En este concepto, está la dimensión de los derechos individuales generales para todos los miembros de la sociedad que se reivindica. Este concepto está asociado a un modelo republicano del estado nacional, que sufre un cambio muy fundamental en su contenido. Existe una diversificación de los espacios de poder y de reivindicación de derechos que no están siempre unificados en el Estado. Estos nuevos ámbitos de la ciudadanía abarcan ahora el género, la edad, las etnias, las comunicaciones, la creatividad, la esfera local, el ámbito regional, la problemática ambiental. El tema es, en consecuencia, como se ejerce la ciudadanía frente a nuevos problemas, como son el género en que se dan relaciones y regulaciones que no pasan necesariamente por el Estado, o respecto a la comunicación, o al trabajo informal como se organizan hoy día los trabajadores, no solamente en los sindicatos, sino en otras formas organizativas, como se da cuenta de los nuevos fenómenos y las nuevas perspectivas que afectan a la juventud. Finalmente, cómo abordan los partidos las nuevas formas de comunicación y de interrelación, que se expresan en las redes sociales.

- Nuevas Formas de Relación entre la sociedad Civil y los Partidos Políticos.

Existen un conjunto de requerimientos, dilemas y desafío entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, para la obtención de metas de profundización democrática, adecuada inserción en el proceso de globalización, superación de la pobreza y las desigualdades y mayor inclusión social.

La sociedad civil, puede conceptualizarse como un actor de lo "público no estatal". Mientras en el pasado se identificaba lo público con lo estatal, en la actualidad se admite un espacio público no estatal y del cual se establecen diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos. El asunto central en consecuencia para los partidos políticos es ¿Cómo potenciar dicha formas? ¿Qué requerimientos se plantean para fortalecerlas y para hacerlas sostenibles? ¿Qué papel le cabe a los grupos más vulnerables?

Actualmente existen múltiples expresiones de la sociedad civil que cumplen un papel fundamental en el funcionamiento de la sociedad, debido a que la extensión de la sociedad de mercado, y no sólo de la economía de mercado, hace que surjan nuevos modos "de preservar el lazo social" asegurar la integración, y la mayor cohesión social, promoviendo un sentido de pertenencia. En definitiva, resguardar el umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política. Es en esta nueva búsqueda de relaciones entre sociedad civil y Estado, donde está surgiendo la "nueva ciudadanía" con la reconstrucción de un "contrato social nuevo", en el que la sociedad civil cumple nuevos y mayores roles.

Los partidos políticos, si quieren representar adecuadamente a la sociedad civil, y a estas nuevas formas de ciudadanía, requieren comprender que la acción de la sociedad civil es diversa y plural, es un espacio de acción política, no de un proyecto político propiamente tal. Ella está situada en otra esfera o ámbito de las "dinámicas globales", pues normalmente nace de la necesidad y la ausencia de abordar problemas concretos en diversos ámbitos y sectores. Es decir, expresan una idea similar, que cuenta con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo pero no suprimiendo la dinámica de la representación y la delegación.

Herramientas para Mejorar quién está Representado y que es lo que se Representa por el Sistema de Partidos Políticos.

Es indispensable construir partidos que sin desconocer la realidad geográfica o territorial como base de sustentación de su representatividad, tengan en cuenta al mismo tiempo, otras dimensiones de la complejidad de la sociedad nacional e internacional, para que la representatividad que pretenden realizar sea más efectiva, contribuya a generar identidades colectivas más estables y promueva canales más adecuados de participación de la ciudadanía en los partidos. Para ello se proponen las siguientes nuevas herramientas:

- Los partidos deben procurar representar la ciudadanía en su inmensa variedad de expresiones y con toda su riqueza de manifestaciones. En necesario que se representen minorías étnicas, grupos excluidos de la participación ciudadana, sub- culturas de diversa naturaleza, tales como religiosas, etarias, de sexo, etc.
- Estructurar mecanismos e instrumentos más flexibles, puesto que las "identidades colectivas" se forman y se deconstruyen, en un tiempo breve y por lo tanto, el partido debe tener estructuras flexibles que permitan representar esas expresiones de identidad colectiva que duran menos tiempo, que las identidades colectivas anteriores basadas primordialmente en las clases sociales.
- Se requiere una nueva estructura de los partidos políticos que dé cuenta de qué es lo que se pretende representar, y quién está representado, para lo cual se precisan sistemas de información de los partidos más específicos, que permitan visualizar los actores que se van a representar y qué es lo que se representa. Para ello, se requieren canales de información que expresen las áreas, los temas, los sub temas y los programas de cada uno o de cada una de las sub culturas que se pretenden representar.

- Se requiere democratizar los procesos de elección interna de los partidos, estableciendo primarias para la elección de candidatos en todos los niveles (parlamentario, presidencial, municipales, etc.), con el propósito de asegurar la transparencia, autenticidad y la sinceridad de la expresión de la voluntad de los participantes en la elección, y por tanto su representatividad. Para ello, sería conveniente constituir dos padrones electorales: un padrón en el cual están inscritos solamente los militantes del partido; y otro padrón, de ciudadanos que quieren inscribirse para participar en la elección primaria respectiva, y que no estén inscritos como militantes en alguno de los otros partidos. Debiera establecerse una ponderación distinta de la votación de los militantes respecto a la votación de los ciudadanos adherentes al partido. Esta ponderación será determinada por cada partido, incorporándolos a sus estatutos.
- La elección de cada partido deberá ser realizada en el mismo día y supervigilada por el Servicio Electoral. Los candidatos en las primarias de los partidos, especialmente en las elecciones parlamentarias y elecciones presidenciales, debieran tener acceso al debate de la televisión de manera obligatoria legalmente con distribución de tiempos equivalentes. Todas estas normas deberán estar incorporadas en los estatutos partidarios.
Las elecciones internas de los cargos directivos de los partidos, deben quedar circunscritas a los militantes partidarios. Deben ser supervisadas por el servicio del Registro Electoral. A su vez, debe haber una obligatoriedad de que los candidatos a la dirección partidaria a nivel nacional participen al menos en un debate público a través de los medios de comunicación preferentemente la televisión con el propósito de que expongan su programa partidario.
- Los militantes o afiliados al partido, pueden revocar los mandatos en un período intermedio a la duración del mismo, con un quórum calificado, que permite que los militantes o afiliados se sientan participando en la conducción y orientación del partido.
- En algunos casos, debería existir la posibilidad de realizar consultas sobre determinada materia programática –plebiscitos- en el cual participen los militantes y los ciudadanos adherentes al partido, con el padrón que se haya establecido para estos efectos, que posibiliten que ciertas decisiones fundamentales sean consultadas a la militancia y/o a los adherentes de los partidos. De esta manera, se contribuye a que los ciudadanos se involucren en cuestiones fundamentales de carácter programático. Naturalmente cada partido debe definir en sus estatutos qué tipo de materias y con qué quórum en sus instancias propiamente organizativas, tales como congresos partidarios, donde se define que una determinada problemática debe someterse a plebiscito o a consulta entre los militantes y los ciudadanos del partido respectivo.

Los Sistemas de Partidos, la Democracia Deliberativa y la Participación ciudadana.

Asistimos a ciertos fenómenos universales pero que están siendo utilizados en América Latina, y en nuestro país, como por ejemplo el descrédito de los partidos políticos, del Parlamento, así como la fragmentación de nuestras sociedades y la complejización y auto organización de la sociedad civil, que han dado origen a una demanda creciente de una nueva forma de institucionalidad democrática, capaz de introducir el derecho a la participación como parte de la condición de ciudadanía. En este ámbito, se distingue la ciudadanía extendida, que tiene que ver con redes de organizaciones y movimientos asociativos emergentes (redes sociales); la ciudadanía informativa que se relaciona con un complejo espacio que se erige desde lo privado entre el mercado y el Estado, pero sin necesariamente apuntar a la esfera pública, y es una suerte de ciudadanía informativa, que incorpora corrientes de opinión pública que se vuelven parte de conversaciones asociativas y que forman una cadena comunicativa, un mundo alrededor suyo sobre los asuntos del día a día, lo que incluye los asuntos políticos. Es muy probable que las encuestas sobre interés en la política, sobre la frecuencia de conversaciones políticas y otras similares, no capten esta dimensión

más profunda y compleja de la conciencia política, donde las personas poseen considerables conocimientos sobre dicha realidad, y son competentes para formarse juicios sobre ella. A esto se agrega el concepto de ciudadanía y mercado que tiene que ver con las actividades en la esfera del mercado, y el consumo como expresiones vitales para hacerse parte de la sociedad civil. De esta manera, vemos surgir movimientos y organizaciones de ciudadanos consumidores que nacidos en el seno de la sociedad civil pasen, por sus actuaciones, a entrar en la sociedad política.

La democracia deliberativa es definida como la decisión colectiva que emerge de acuerdos que suman opciones colectivamente establecidas en condiciones de libre y públicas argumentación entre iguales, que son gobernados por dichas decisiones. El modelo deliberativo es una concepción sustantiva y no meramente procedimental de la democracia e incluye valores como el igualitarismo y la justicia social. Los participantes en la deliberación son sustancialmente iguales.

Se coloca gran énfasis en el intercambio de información entre los participantes, lo que permitiría que ésta transforme los puntos de vista, y se exigen argumentos para defender las posiciones, lo que favorece el entendimiento y la generación de consensos más amplios. El proceso decisorio no existe primordialmente sólo para elegir entre alternativas, sino que también para generar nuevas alternativas, hecho que posibilitaría una mayor innovación social.

Nos encontramos en este contexto, frente a otra dimensión de ciudadanía: la ciudadanía de opinión, cuyos miembros se comportan como un cuerpo público que delibera acerca de cuestiones de interés general en función del Estado. Nos referimos aquí por tanto, a una ciudadanía deliberante, que es algo completamente distinto a la opinión pública, fenómeno éste último más amplio en que participa de manera desigual la ciudadanía informada, pero que se haya regido casi exclusivamente desde el polo del mercado de mensajes, y por los poderosos medios de comunicación que en él operan. En cambio, la ciudadanía deliberante comprende un segmento de la siempre reducida ciudadanía política, pero sobre todo diversos agentes que forman parte del ámbito discursivo público de la sociedad, referido a las normas generales que gobiernan la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

No cabe duda de que este ámbito se haya constreñido institucionalmente. En primer lugar por el tipo de foro público que ofrecen los medios de comunicación, enseguida, por el carácter y la amplitud de los circuitos de producción y transmisión discursiva que conecta a dichos medios que están a disposición de los agentes deliberantes de la sociedad, tales como las universidades, los grupos pensantes, los partidos políticos, los organismos de presión corporativa, las élites intelectuales y culturales en general.

La participación política no desaparece, pero experimenta profundos cambios. Un sector significativo de la juventud se auto margina del voto. Los canales tradicionales de participación tales como los partidos políticos y los sindicatos pierden centralidad. En cambio, la forma más dinámica de participación pública, se traslada hacia movimientos de ciudadanías, algunos dotados con un alto potencial de protesta. En algunos casos, se trata de nuevas organizaciones, redes de organizaciones y movimientos emergentes los cuales se alzan como alternativas éticas frente al modelo de crecimiento sobre la base de las reclamaciones de dignidad e integridad de los participantes que borran la frontera de lo privado y lo público.

En este contexto, el propio concepto de ciudadanos se mueve, sin abandonarla completamente, desde la esfera pública, originalmente un hombre, un voto, con igualdad formal ante la ley, hacia otras esferas en que la participación adquiere una diversidad de formas y contenidos, todo lo cual se expresa al final en la cultura política. Esta actividad, ya no puede ser concebida meramente como la internacionalización de valores orientadores hacia la cosa pública, ni sólo como la externalización de posiciones e intereses sociales. Más bien, aparece con un complejo entramado de prácticas y representaciones, que no está exento de fisuras y contradicciones, y donde se expresa toda la ciudadanía del ciudadano. Uno y múltiple, él se mueve en un campo de fuerzas contradictorias y entrelazadas de las cuales no necesariamente es consciente.

Herramientas para el sistema de partidos políticos en relación a la democracia participativa, deliberativa y ciudadana.

- Establecer canales de información que permitan que el partido político tenga un adecuado conocimiento de este nuevo entramado diverso y múltiple de organizaciones que operan a nivel de la sociedad civil.
- Incorporar en sus propuestas programáticas la necesidad de respetar, fomentar e impulsar una sociedad civil suficientemente autónoma para preservar sus identidades, y al mismo tiempo que sea fuerte para que los diferentes actores de organizaciones logren la proyección política de sus intereses, y participen en la formulación de la agenda pública.
- Incorporar en sus propuestas programáticas las aspiraciones y demandas de este nuevo entramado social.
- Colocar en las ofertas programáticas una innovación social, entendida como la capacidad de transformación de la sociedad, a partir de reconocer sus propias necesidades, incorporando nuevas soluciones tecnológicas. Esta innovación social, incluye la transformación básicamente de las estructuras de gestión pública en el sentido de que se refiere a procesos de co gestión pública, estatal y no estatal, como forma de incluir en la esfera pública los intereses de los grupos excluidos más allá de las formas tradicionales de representación.
- Los partidos deben impulsar la multiplicación de instancias de deliberación pública, en comisiones, comités y otros lugares cualificados de la sociedad civil, impulsar las "conferencias de ciudadanos", y abrir espacios para que la gente pueda expresar su punto de vista. Este espacio de la opinión pública -no sólo publicada-, es indispensable en sociedades plurales, que hoy se amplía en el ciberespacio, pero que sigue reclamando lugares físicos de encuentro, de debate cara a cara, porque nada sustituye la fuerza de la comunicación interpersonal.
- Incorporar en las propuestas programáticas de los partidos políticos, como un complemento de la democracia representativa, pero como un estímulo a la participación ciudadana, los referendos y plebiscitos.

Los referendos se refieren únicamente a actos normativos de nivel legislativo. El plebiscito por el contrario se refiere a cualquier tipo de cuestiones de interés público que tengan que ver con las políticas gubernamentales y no necesariamente actos normativos. Otra distinción importante entre ambos conceptos se refiere al a que él referéndum convocado después de la promulgación de actos normativos para confirmarlo o para rechazar. En cambio el plebiscito significa una manifestación de los ciudadanos sobre medidas futuras referentes o no a normas jurídicas.

Es indispensable que en nuestro país se establezcan los temas que pueden ser sometidos a consulta y cuáles deben quedar excluidos. Así por ejemplo, en Italia se excluyen cuestiones financieras las cuales por el contrario exigen ratificación popular en ciertos cantones de Suiza o en ciertos estados

norteamericanos. En Portugal, el ámbito de consultas es mucho más restringido. Además de la exclusión de los referendos para alteraciones constitucionales o para actos de contenido presupuestario, tributario, financiero, están excluidas materias como amnistías, perdones genéricos, aprobación de convenciones internacionales, etc.

En cuanto al ámbito geográfico los partidos políticos deberían estimularlo fundamentalmente a nivel local, especialmente para la resolución de determinado tipo de problemas de política local. En este ámbito, se podrían establecer requisitos obligatorios y también referendos sobre determinadas cuestiones que no pueden ser delegadas al poder exclusivo del poder legislativo. Los partidos están involucrados en estos procesos, promueven una enorme movilización ciudadana, aparecen más vinculados a la resolución de problemas concretos de la personas, y permiten expresar la mayor complejidad de la sociedad y articular la diversidad de ciudadanías que en la actualidad operan simultáneamente en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Es evidente que este es un tema controvertido, puesto que aunque hay argumentos favorables para la realización de plebiscitos, hay también algunos que sostienen que la intervención directa del pueblo atenta contra las complejidades de las propuestas que exigiría conocimientos técnicos excepcionales para la evaluación de todas las variables, e incertidumbres de un determinado programa de acción. Frente a estos argumentos, tal vez sea conveniente, tomar en consideración lo ya establecido en Francia, que se refiere a la separación de los objetivos de la política y los medios o programas técnicos para llevarla a cabo. De acuerdo con esta distinción, el plebiscito podría ser realizado únicamente para decidir sobre objetivos, los aspectos técnicos serían discutidos en las comisiones del poder legislativo. Es evidente que existen riesgos en la definición de objetivos porque en determinados casos puede haber controversias explícitas y en este caso el plebiscito caería en el vacío. Para enfrentar estos riesgos resulta indispensable que los partidos precisen con la mayor claridad posible metas. Pero es evidente, que a medida que los objetivos van siendo más definidos y especificados, se mejora al mismo tiempo la calidad de los programas partidarios, y se moviliza a la ciudadanía en su involucramiento en lo público y por tanto, se fortalece el sistema de partidos políticos.

Los Partidos Políticos deberían promover para algunos temas y en algunos casos la Iniciativa Popular Legislativa.

Con relación a esta herramienta, ha surgido una polémica sobre el umbral inicial de firmas para la presentación de iniciativas. Esta polémica ha nacido en los países que admiten esta práctica de democracia semi directa. En general, los defensores de un número más elevado de firmas, conscientes de que el proceso se vuelve más difícil, lento y costoso, tienden a invocar como justificación dos tipos de argumentos: el primero tiene que ver con el hecho de que facilidades excesivas pueden desprestigiar este instituto democrático, ampliándolo al extremo o, lo que sería peor, tornándolo un instrumento de intereses particulares o corporativos y no de intereses colectivos. Un segundo argumento, es de orden práctico: un número muy reducido puede llevar a la multiplicación descontrolada de propuestas generando gastos superfluos y una cierta parálisis en los centros de recepción encargados del procesamiento de las firmas. Un número muy elevado de firmas puede tornar el proceso prácticamente imposible y por tanto solamente accesible a los grandes grupos organizados, además de impedir la actuación de grupos minoritarios sin representación parlamentaria. En definitiva, debe ser definido un número necesario, que sea una medida equilibrada, y que sin duda no es una tarea de las más fáciles, sin embargo, debe ser tomada en consideración sobre todo en sociedades como las nuestras, el aspecto pedagógico de la participación popular como un proceso de formación de aquella virtud cívica que Montesquieu consideró como el "espíritu de la democracia".

Es importante que los partidos promuevan este tipo de iniciativas para decisiones que se refieren a la comunidad, y que ellas no sean manipuladas o se refieran sólo a la defensa de intereses propios o corporativos. Tal vez, una medida equilibrada debería ser buscada en la fijación de un porcentaje en relación al número de electores, en función del nivel de la propuesta si es local o nacional. Pareciera aconsejable que se establezca una diferencia referente al número de firmas conforme al ámbito en el que incide la propuesta. Sería razonable, por ejemplo, que la exigencia sea mayor para la iniciativa popular de referéndum en el plano local que en el plano nacional. Esto porque es lícito suponer que existen condiciones previas más favorables a la participación en el plano local, y mayores interesados en participar en ello por la proximidad de la gente con los problemas y por tanto una mayor comprensión de las cuestiones que están en debate. En el plano nacional, el proceso debería ser facilitado para estimular la participación ciudadana activa y de personas en relación a los grandes temas de política y el desarrollo nacional como un todo.

En una segunda parte, se analizará el impacto de los procesos de globalización en los partidos políticos. También se abordarán las nuevas formas de hacer empresa, la importancia de los acuerdos públicos-privados para la política y los partidos, y la necesidad de renovación que se plantea para éstos.

(1) Abogado. Master en Ciencia Política. Universidad de Florencia.