



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

08/11/2021

Política

Reforma de los partidos políticos en Chile: una aproximación sistémica

27/10/2021

Política

Consideraciones sobre la fundamentación de la jurisdicción constitucional

06/10/2021

Políticas Sectoriales

Seguridad Social: pensiones en contexto de Pandemia y nueva Constitución

23/09/2021

Internacional

Haití: Una respuesta humanitaria fallida

08/09/2021

Sustentabilidad

Desarrollo territorial y Constitución. Un debate necesario

01/09/2021

Economía

Banco Central y su autonomía en la mira, una visión preliminar

Acerca de

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

©2021 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

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

Informe N°1409

Política

08/11/2021

Reforma de los partidos políticos en Chile: una aproximación sistémica

Christian Parada Chandía¹

Introducción

No hay dos opiniones: los partidos políticos en Chile están sufriendo una profunda crisis de confianza y legitimidad. En la última encuesta del Centro de Estudios Públicos –para muestra, un botón– los partidos chilenos sólo gozaban de un 4% de confianza entre los ciudadanos, quedando relegados a la última posición en cuanto a valoración institucional². También es cierto, eso sí, que el desprestigio de los partidos políticos es un fenómeno presente en gran parte de las democracias contemporáneas (Arellano, 2021). “Al desaparecer las grandes utopías en pugna del pasado o los grandes desafíos de cómo superar el autoritarismo o cómo conformar sociedades más exitosas o justas, la política pasa a ser más pedestre y menos relevante para la vida cotidiana de los ciudadanos” (Valenzuela, 2012, p. 19). Ahondando en las causas, Saffirio y Osorio (2014) destacan la transformación económica impulsada por la apertura económica y la globalización; una mutación de las formas de comunicación política que ha favorecido el caudillismo político en detrimento del “voto partidista”; el aumento en las últimas décadas de la individuación sociológica y el individualismo cultural, que han debilitado la acción colectiva y el asociativismo; el surgimiento de nuevos espacios institucionales y mecanismos de democracia directa que desafían la capacidad articuladora de los partidos; y el auge de los movimientos sociales en un contexto de sociedades estructuralmente heterogéneas, más livianas en cuanto a identidades e ideologías más generales.

Volviendo al caso específico chileno, podría decirse que la enfermedad de los partidos viene desde hace mucho tiempo, aunque con una sintomatología difícil de detectar, dado que los malestares clásicos que la ciencia política ha identificado como señal de declive en la confianza de las organizaciones partidarias –principalmente, la volatilidad electoral¹– no han estado significativamente presentes en nuestro país. Al contrario, la estabilidad del sistema de partidos parecía indicar que el sistema político chileno gozaba de buena salud, en especial si lo comparáramos con el de países de la región. Sin embargo, hubo académicos que tempranamente alertaron de que “algo andaba mal” y que, al mismo tiempo que reconocían la estabilidad del sistema de partidos, también señalaban que

¹ 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. Sus temas de interés son las instituciones y procesos políticos, la equidad territorial y la reforma del Estado.

² Centro de Estudios Públicos. (2021). Estudio Nacional de Opinión Pública N° 85, Agosto.

Recuperado en:

https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210915/20210915081102/encuestacep_sep2021.pdf

los partidos no tenían vínculos reales con la ciudadanía (Luna y Altman, 2011). Un segundo síntoma, los altos niveles de abstención electoral, se acentuó luego de la introducción del voto voluntario en 2012 (PNUD, 2017). Y así como las erupciones cutáneas pueden ser indicadores de enfermedades graves, como trastornos del sistema inmunitario, el “estallido social” de octubre de 2019 parece ser un tercer síntoma clave del divorcio de los partidos políticos con la sociedad³.

Pero así como hay acuerdo en la academia respecto a la crisis de los partidos, también lo hay respecto al rol fundamental de éstos en las democracias representativas. De hecho, la democracia no sería concebible sin partidos políticos (Schattschneider, 1942); o en una posición más extrema, se habla de “democracia de partidos” (*party democracy*) (Manin, 1998). Por lo tanto, habría consenso en que los partidos políticos no serían solamente un pilar necesario del régimen democrático, sino que “la salud y el carácter de los partidos se hallan entre los principales determinantes de la salud y el carácter de la democracia” (Katz, 2012, p. 59). No podemos detallar aquí los atributos que hacen de los partidos políticos organizaciones tan valiosas para la democracia, pero baste decir que su importancia radica tanto en la participación que les cabe en el proceso de integración de los órganos de representación y gobierno, como en sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil (Rubano, 2020). Como veremos, esta doble función de los partidos (una *político-representativa* y otra *cívica*) se despliega a través de todo el sistema político. Es lo que también podría denominarse como el rol del partido político como *articulador* y, a la vez, como *agregador* de intereses⁴. Por todo lo explicado anteriormente, es que se hace absolutamente necesario revitalizar a los partidos políticos. “No se trata entonces de desplazar a la democracia representativa, sino de vigorizarla” (Rubano, 2020, p. 206).

La zorra y las uvas

En la sección anterior se apuntaban algunos síntomas de la deslegitimación de los partidos; la indagación acerca de sus causas es más difícil. Una hipótesis que transita entre los planos sociológico e institucional puede ser aquella que conecta el declive de la identificación partidaria con el rol subordinado del Congreso frente al poder Ejecutivo. Aun si supusiéramos que los partidos políticos han canalizado de modo aceptable las demandas de la sociedad, la transformación de esas demandas en políticas públicas queda truncada por la debilidad legislativa relativa de las Cámaras, dado el sistema hiperpresidencialista que rige actualmente en Chile⁵. Es decir, es posible que el desprestigio de los partidos tenga que ver menos con la calidad democrática de las colectividades políticas en sí y más con la relativa irrelevancia de su vitrina natural: el Congreso. Este fenómeno sería análogo al que se desarrolla en la fábula de la zorra y las uvas. Atribuida al griego antiguo Esopo, aquella trata de cómo una zorra, al no poder alcanzar un racimo de uvas grandes y jugosas, se aleja con desazón, maldiciendo a las uvas y autoconsolándose imaginando que ni siquiera sabían bien. Como se sabe, las fábulas de Esopo tienen distintas versiones y distintas moralejas, pero en este caso diría que sirve para graficar en parte lo ocurrido con los partidos políticos en Chile y la percepción que la ciudadanía tiene desde hace tiempo sobre aquellos. Como se vio más arriba, el declive de la legitimidad de los partidos puede tener múltiples causas, muchas de ellas fenómenos globales de las democracias contemporáneas, sin embargo, una explicación institucional de este desprestigio tiene que ver con el escaso protagonismo que ha tenido el Congreso Nacional en nuestra vida democrática reciente, lo cual impacta

³ Alvarado, E. (14 de octubre, 2020). De la desafección al estallido social. CIPER. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2020/10/14/de-la-desafeccion-al-estallido-social/>

⁴ Para una sistematización de la literatura acerca de las funciones tradicionales de los partidos políticos, se recomienda Alcántara (2003).

⁵ Baste un dato solamente: entre 1990 y 2010 sólo un 10.5% de las mociones parlamentarias se convirtieron en ley, mientras que los mensajes presidenciales tuvieron un éxito de un 78.4%, considerando el mismo parámetro (Ampuero, 2013).

directamente en la relevancia –y por ende, legitimidad- de los partidos políticos. La clave es que a largo plazo, la poca relevancia de un actor político dentro del engranaje institucional deviene en deslegitimación y falta de confianza de parte de la ciudadanía. En síntesis, aun cuando se aceptara que la calidad democrática de los partidos políticos es buena o aceptable, la escasa producción legislativa propia del Congreso, termina convirtiendo a éste en criptonita para aquellos.

Ya se dijo que las organizaciones partidarias tienen en las democracias representativas un doble rol: la articulación y la agregación de intereses. Richard Katz (2012) desarrolla esta disyuntiva de la siguiente manera: “Por una parte, los candidatos y los partidos articulan intereses como ‘voceros’ por derecho propio, mediante manifiestos y otras formas de propaganda; a través de sus organizaciones, proporcionan mecanismos a través de los cuales los ciudadanos interesados pueden ‘hablar’ por sí mismos (...) Por otra parte, los candidatos y los partidos también desempeñan un papel central en la función de la agregación de intereses (proponiendo ofertas amplias en sus manifiestos y luego generando compromisos en el proceso de la formación de coaliciones) y después (al menos en la medida en que uno acepte la idoneidad del entendimiento de la democracia del tipo principal-agente) actuando y asumiendo la responsabilidad como agentes del electorado en el proceso de gobierno” (Katz, 2012, pp. 64-65). En un sentido más práctico, la disyuntiva de los partidos políticos estaría cruzada por el hecho de que ya en las mismas campañas electorales se juegan dos cosas a la vez: el debate de visiones de sociedad diversas y el peso relativo de cada una de esas visiones en la posterior –e inevitable- negociación parlamentaria al momento de decidir sobre tales o cuales políticas públicas.

Pues bien, lo que nos dice Peter Siavelis (2016) es que estas dos dimensiones –en tensión constante- de representatividad de los partidos políticos fueron diluidas por el diseño institucional de la etapa posdictadura. La tesis del autor es que las instituciones chilenas (tanto formales como informales) han privilegiado consistentemente la estabilidad por sobre la representación, la rendición de cuentas y la legitimidad. Intentando sintetizar su argumento, los constreñimientos institucionales de la Constitución de 1980 (fuerte sistema presidencialista, poder de veto de las Fuerzas Armadas, un Tribunal Constitucional con la capacidad de anular legislación en cualquier momento del proceso legislativo, senadores “designados”, entre otros) a los que se vio enfrentada la Concertación, hizo que sus élites políticas desarrollaran una serie de instituciones informales, para poder sortear con éxito la transición⁶.

Entre estas instituciones informales estaban el “cuoteo” y las listas electorales conjuntas; el seguro para los “subcampeones” (Carey y Siavelis, 2005) que proveyó una estabilidad en los niveles superiores de los partidos y sus candidatos que a la postre terminaban siendo poco sensibles al electorado; el “partido transversal” (grupo de políticos que se definían más como líderes de la Concertación que de sus propios partidos individuales) que mantenía vínculos entre ministros, congresistas y grupos sociales; la “democracia de los acuerdos” tanto con los agentes de cambio de la sociedad –como los sindicatos- como con los *veto players* –como el gremio empresarial- que trasladaba la negociación política desde el Congreso al Ejecutivo (el Presidente era el encargado de negociar con los actores económicos poderosos y líderes de la derecha, antes de que los proyectos de ley fueran introducidos en el Congreso), evitando así legislación controversial y reformas sentidas por la ciudadanía; las redes informales de asesoría presidencial que superaban las restricciones del “cuoteo” (ej.: “segundo piso”) y tendieron a minar la consulta interpartidaria; y

⁶ Una tesis complementaria a la de Siavelis, se puede hallar en Huneus (2014), quien denota el periodo de transición como una democracia “semisoberana”. Este autor enfatiza la contradicción entre crecimiento económico y debilitamiento de lo político, que gestionaron los primeros cuatro gobiernos de la Concertación.

mecanismos acomodaticios nacional-locales en que se construían redes de favores entre alcaldes y legisladores (Siavelis, 2016, pp. 68-74).

Como se ve, todas estas instituciones “informales” construidas por los gobiernos de la Concertación – sumadas al hiperpresidencialismo, el sistema electoral binominal y otras instituciones “formales”-, tendieron a desdibujar fuertemente el rol representativo que los partidos políticos habían tenido en nuestra historia republicana. Esta combinación de escaso nivel de representatividad (producido principalmente por el sistema binominal), irrelevancia política (producida principalmente por el régimen presidencial reforzado) y alejamiento de la sociedad (producido principalmente por la “democracia de los acuerdos”), generó en la ciudadanía un efecto análogo al de la zorra de la fábula. La mezcla letal de la que nos habla Siavelis entre instituciones formales e informales que exageraron la estabilidad y la gobernabilidad en detrimento de la representación y la rendición de cuentas, limitó la capacidad de los ciudadanos de mantener *accountables* a los políticos y finalmente socavó la legitimidad del sistema de partidos –y los partidos-, produciendo a su vez que las personas comenzaran a ver a los partidos como corruptos, poco honestos y demasiado preocupados por rencillas internas (Carlin, 2014). En el fondo, los cada vez más lejanos partidos políticos se volvieron a los ojos de la ciudadanía tan amargos como las uvas de la zorra.

Los partidos como unidad básica del sistema político

Es relativamente intuitivo que si el Congreso de un país pierde legitimidad, también la perderán los partidos políticos. En este punto, es necesario recordar por qué hablamos de *sistema* político⁷. En términos generales, el sistema político sería “una agregación de sentido que procesa relaciones entre entidades sociales diferenciadas [cuya función primordial] consiste en procesar o transmitir decisiones, desde los actores a las estructuras sistémicas y desde las estructuras sistémicas a los actores” (Echeverría, 2003, pp. 87-88). Además, a mi juicio existen características que hacen del sistema político un sistema *complejo*: las interacciones entre sus partes son múltiples, no-lineales y reciben retroalimentación; es un sistema “abierto” que interactúa con su entorno (en este caso, económico y social); se trata de un sistema que evoluciona en el tiempo y, por ende, no opera en condiciones de equilibrio (a lo más, puede gozar de una estabilidad dinámica) (Cilliers, 1998; citado en Waissbluth, 2008, pp. 6-7). En esta concepción sistémica de la vida política democrática, habría actores institucionales (Congreso, poder Ejecutivo, organismos autónomos, Corte Suprema, etc.), extra institucionales (grupos de presión, sindicatos, medios de comunicación, sociedad civil, etc.) y también algunos subsistemas (subsistema electoral, subsistema de partidos, etc.).

Ya vimos brevemente por qué el doble rol de articulador y agregador de intereses de los partidos políticos los hace tan importantes para la democracia contemporánea; ahora quisiera reforzar este carácter fundamental, aunque mirado desde la aproximación sistémica de la política. Las organizaciones partidarias promueven un gobierno y proceso legislativo estable y coherente, pues están llamadas a “desarrollar plataformas de políticas coherentes que convoquen a una amplia porción de la sociedad, las cuales puedan ser traducidas en una acción gubernamental y burocrática” (Riegner y Stacey, 2014, p. 8). Desde una perspectiva histórica, James Sundquist (1988) afirma que el partido político fue la institución que unificó los

⁷ También se podría usar como sucedáneo el concepto de *régimen* político (proveniente de la tradición teórico-histórica del derecho público y la ciencia política francesa), que designaría “un conjunto de completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación” (Duverger, 1995; citado en: Ferrando Badía, 1995, p. 49). Sin embargo, para fines de mi explicación posterior es más idóneo apelar al concepto de *sistema* político (proveniente de la tradición y la ciencia política anglosajona), pues me interesan más los atributos de funcionalidad, articulación e integración institucional que enfatiza este último; en vez del problema del poder, que es central al primero (Vargas, 1998).

poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas (citado en Valenzuela, 2012, p. 22).

Tres criterios para una reforma a los partidos

Primer criterio: Integralidad

¿Por qué es importante recordar el concepto de sistema político? Porque permite justificar algunos criterios necesarios a la hora de considerar cualquier reforma a los partidos políticos: 1) una modificación a la naturaleza, estructura o funcionamiento de los partidos impactará inevitablemente en el resto del sistema político, y viceversa, cualquier reforma a algún componente del sistema político afectará, en mayor o menor medida, a las organizaciones partidistas; 2) los partidos políticos deben estar en equilibrio con su medio interno (subsistema de partidos y más ampliamente el sistema político), es decir, deben mantener un *equilibrio homeostático*⁸; 3) aunque sin pretensiones de un equilibrio perfecto –esto es imposible, como se verá–, los partidos políticos deben ser permeables al medio externo (sistemas económico y social, principalmente). No me referiré aquí en detalle al primer criterio, no sólo por razones de espacio (habría que analizar las múltiples interacciones institucionales que hoy por hoy tocan a los partidos políticos) sino porque cualquier consideración detallada acerca de los impactos del sistema político en los partidos (o viceversa) arriesga quedar obsoleta una vez se ratifique el nuevo texto constitucional que, como se sabe, tendrá como tarea inexcusable una discusión sobre el régimen político. Pero aunque no pueda en este trabajo referirme a un *kit* institucional probable o preferido por el constituyente, sí tendré que aventurarme –antes de continuar– a asumir qué sucederá con dos ámbitos estrechamente relacionados con el subsistema de partidos: se trata de la relación Ejecutivo-Legislativo (lo que da origen a lo que se denomina usualmente como “tipo de gobierno”) y el sistema electoral parlamentario. Como se exponía antes, la posición del Congreso chileno dentro de la configuración política que emergió junto al retorno a la democracia es, como señalan prácticamente todos los autores –con más o menos matices–, relativamente débil. No se habla sólo de hiperpresidencialismo, también de presidencialismo hipertrofiado (Nino, 1992), presidencialismo reforzado (Fernandois y García, 2009), etc. Lo que está claro es que el constituyente de 1980 no sólo ratificó el sistema presidencialista que, como se sabe, ha estado presente en toda nuestra historia republicana, sino que además le otorgó al Presidente de la República amplias atribuciones y prerrogativas que lo posicionan como el principal co-legislador en nuestro ordenamiento institucional. Pienso que la futura Constitución mantendrá en lo sustantivo el régimen presidencial –es decir, se seguirá votando por separado al Presidente de la República y a los miembros del Congreso–, aunque como ha ocurrido con todos los cambios o mutaciones constitucionales importantes de nuestro país (1833, 1873-74, 1925 y 1980) se producirá una redistribución de poder entre Ejecutivo y Legislativo, esta vez volviendo el péndulo a este último lado, probablemente a través de una merma en la iniciativa legislativa exclusiva presidencial, una mayor injerencia del Congreso respecto a ciertos nombramientos, una minimización de los quórum supramayoritarios para aprobar legislación, etc. En relación al sistema electoral, en cambio, no creo que se produzcan mayores variaciones respecto a la reforma que eliminó el binominal en 2015⁹. Es decir, supongo que se mantendrá el carácter proporcional moderado del sistema –o subsistema, mejor dicho.

⁸ En biología, se define la homeostasis como la tendencia de los organismos a resistir cambios con el fin de mantener, a través de una serie de fenómenos de autorregulación, un ambiente interno estable y relativamente constante.

⁹ Ley N°20.840. Sustituye 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 agosto de 2021.

Segundo criterio: Equilibrio institucional interno

Asumiendo, por tanto, estos dos aspectos del sistema político en la futura Carta Magna: un fortalecimiento del Congreso *frente* al Ejecutivo y un sistema electoral proporcional moderado para elegir a sus representantes, me referiré a la posición institucional que los partidos políticos deberían adoptar ante este panorama. Para ello, se debe volver a la doble condición de los partidos como articuladores y agregadores de intereses o, lo que es igual, el desdoblamiento constante de los partidos en sus funciones de representación y estabilidad/gobernabilidad. Esta tensión inevitable crece a medida que el partido político transita desde una fase inicial, cuando recién se crea como tal y, por ende, puramente articulando intereses; a una fase final -deseada- en que llega a detentar el poder en el gobierno (el caso más puro de esta fase sería el del partido de gabinete monocromático) en que no queda otra opción democrática que sólo agregar intereses, pues el partido *se identifica* con el Ejecutivo.

Entre estos dos extremos posibles de la vida de un partido existe una fase intermedia –tampoco segura, por supuesto- de carácter “parlamentario”, durante la cual se expresa de manera más viva la disyuntiva entre representación y gobernabilidad, entre debate y decisión. Lograr aunque sólo sea un escaño en alguna de las cámaras legislativas no sólo significa el paso hacia la vida adulta de cierto partido político, sino que también transforma a ese partido en un mandatario de la Nación, no ya sólo de sus militantes, simpatizantes o votantes. Este hito electoral que, por su regularidad, nos parece de lo más corriente, es de suma importancia para la democracia. Como sagazmente apunta el abogado constitucionalista Patricio Zapata, “las democracias representativas suponen que en el acto del sufragio opera un verdadero «milagro» en virtud del cual el individuo que ha sido propuesto por una burocracia numéricamente muy escasa, y votado, quizás, por un porcentaje muy bajo del universo total de adultos potencialmente habilitados para sufragar, deviene, sin embargo, en representante de la nación con todas las prerrogativas y responsabilidades que ello irroga. Es la creencia en dicho milagro lo que distingue a los verdaderos creyentes en la democracia de aquellos que sólo la aceptan por razones oportunistas” (Zapata, 2008, p. 239).

Esta especie de transmutación de los partidos políticos es, a mi juicio, el *quid* del desgaste interno de cualquier (sub)sistema de partidos en una democracia liberal-representativa, pues se trata de una disyuntiva que no puede equilibrarse dentro del propio sistema político (homeostasis) -a través de un diseño institucional compensatorio, por ejemplo-, dado que lo que se tensiona es la idea misma de democracia. Por lo tanto, podría decirse que la disyuntiva entre partidos articuladores y agregadores representa una fricción permanente para la democracia, que impide un *movimiento perpetuo* del sistema democrático, ya que la energía de los partidos no puede transformarse enteramente en trabajo de articulación, pues siempre habrá una proporción de partidos que llegan al poder y disipan energía en transacciones o acuerdos políticos -imprescindibles-, como se ha visto. En otras palabras, cualquier partido (democrático) que llegue al gobierno o aun al Congreso, en rigor deja de ser “partido” -el “partido parte” de Sartori (1999)-, ya que una vez en el poder Ejecutivo o Legislativo debe velar por el bien común de toda la nación, difuminándose su carácter de articulador o “delegado” y convirtiéndose en “fideicomisario”, que exige que cada parlamentario use “su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia iluminada” para contribuir al descubrimiento del interés nacional (cita a Edmund Burke; en Katz, 2012, p. 63); así, la máxima expresión de poder de la unidad fundamental del sistema político es a la vez su destrucción (fenómeno que podríamos denominar como una

“regla de clausura” de la democracia de partidos)¹⁰. Esta es una de las tantas “imperfecciones” de la democracia en relación a su ideal, que toda reforma institucional, máxime si se trata de los partidos políticos, debe contemplar. El legislador o constituyente debe saber, sin desesperar, que “la democracia es un régimen político en constante vía de auto-superación y perfeccionamiento, tratando de realizar cada vez más en la realidad la concepción democrática sin nunca lograrlo plenamente” (Nogueira, 1986, p. 17). Así, un corolario de la regla de clausura de la democracia de partidos es lo que podría llamarse el “teorema de la imposibilidad de la democracia plena”.

Tercer criterio: Permeabilidad social

Un tercer criterio que se propone para la reforma de los partidos políticos es permitir *cierta* porosidad desde y hacia la sociedad. Como se ha mostrado, los partidos tienen una función muy importante a la hora de “traducir” los difusos intereses de la ciudadanía desde la sociedad y “trasladarlos” a la arena legislativa. El constituyente de 1980 juzgó, a partir de una visión extrema del principio de subsidiariedad, que la historia de los partidos políticos con la sociedad llegaba hasta aquí. No se incluyeron mecanismos de democracia participativa ni mucho menos de democracia directa. Además, la Constitución de 1980 estableció una estricta división entre lo que hemos llamado los sistemas político y social, “sobre la base de que los partidos políticos jugaban un rol diverso de los demás grupos intermedios en el sistema social. Mientras que los partidos tenían por objeto alcanzar el poder político, a los demás grupos intermedios sólo les correspondía la defensa de los intereses colectivos respectivos (Ribera, 2008). Esto no fue más que una respuesta jurídica a la interpretación negativa que el régimen militar hicieron sobre la responsabilidad de los partidos políticos en la crisis político-institucional del período democrático previo. Ya que el quiebre democrático había tenido como una de sus causas la voluntad monopolizadora de la representación ciudadana y la intromisión de los partidos políticos en múltiples aspectos de la vida de los ciudadanos –como el ámbito laboral–, la solución constitucional fue separar taxativamente las actividades partidistas y gremiales. El art. 19, numeral 15 de la Constitución de 1980 reza:

“Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana (...)”.

Más adelante, en este mismo artículo, numeral 19:

“(...) Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas.”

O más claramente en el art. 23:

“Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. Son incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los

¹⁰ El impacto que tiene en los electores o simpatizantes este movimiento ascendente de los partidos políticos que conquistan espacios de poder, es la expresión práctica de lo que se ha llamado “regla de clausura democrática”. Mientras los partidos, dada su vocación de poder, pueden transitar sin mayores problemas entre su rol de articuladores y agregadores; los electores tienen intereses más “egoístas” en el sentido de que valorarán siempre en forma más positiva el rol que tienen los partidos de articuladores de sus propios intereses que el rol más “abstracto” de fideicomisarios o paladines de la voluntad general. De aquí que la democracia se desgaste inevitablemente con el tiempo y se hable de un régimen “ideal” en constante perfeccionamiento. Un texto clásico que aborda la difícil relación entre los partidos en el Congreso y los electores es *The electoral connection* de David Mayhew (1974).

cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos. La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale."

Pero, al mismo tiempo que la Constitución de 1980 cerraba el paso a las "fuerzas vivas" de la sociedad, ponía a los partidos políticos "en igualdad de condiciones que los independientes a la hora de participar en el juego electoral" (Sierra y Díaz, 2012, p. 413). En efecto, el art. 18 de la actual Carta Magna dice:

"Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos."

Esta porosidad ambivalente de los partidos políticos hacia el mundo gremial (nula permeabilidad) y el mundo "independiente" de la sociedad civil (alta permeabilidad) ha generado un desequilibrio importante al interior del sistema político, que como menciona Siavelis (2016), tendió a dificultar la respuesta de las élites a las demandas sociales. Pero, ¿qué tan abierto debe ser el sistema político hacia el sistema social? A mi juicio, no debe caerse en ningún extremo: demasiada apertura arriesga convertir al sistema político y a los partidos políticos, en particular, en "transmisores" literales de información desde la ciudadanía, impidiendo el rol de "traductores" y agregadores de intereses (en detrimento del atributo de *estabilidad* del sistema); muy poca apertura impide la correcta canalización y articulación de intereses desde la ciudadanía (en detrimento del atributo de *representatividad* del sistema). Luego, una tarea importante de la Convención Constitucional será analizar cuál es la porosidad adecuada que debe tener el sistema político, considerando especialmente tanto los agentes *independientes* como los agentes *gremiales* del medio externo.

Conclusiones

En este artículo se ha intentado explicar que, aun cuando la deslegitimación de los partidos políticos es un fenómeno global, Chile ha evidenciado desde el retorno a la democracia un desgaste sostenido de los mismos por una vía indirecta: el rol institucional subordinado del Congreso frente al poder Ejecutivo. La relativa irrelevancia de las Cámaras ha alimentado la percepción eminentemente negativa que la ciudadanía tiene de éstas, afectando de paso naturalmente a los partidos políticos, dado que su actividad parlamentaria es la más visible.

Esta situación representa un problema para la sostenibilidad de nuestra democracia, puesto que los partidos políticos cumplen un rol fundamental en ella, al punto de poder considerarla una "democracia de partidos". Por lo tanto, el actual debate sobre una nueva Carta Magna viene a ser una oportunidad para poder revertir la caída de legitimidad de las colectividades partidarias.

Con el fin de aportar al debate y a través de una aproximación sistémica al régimen político, se proponen tres criterios respecto a una eventual reforma de los partidos políticos: i) integralidad, ii) equilibrio y iii) permeabilidad. En relación al primero –y tal vez el más intuitivo–, se establece que cualquier reforma a los

partidos políticos impactará al resto del sistema político y viceversa, lo que debería mover a los constituyentes a considerar objetivos amplios de diseño institucional, antes de enfocarse aisladamente en modificaciones a la regulación de los partidos políticos.

Una vez acordados estos objetivos más amplios, el examen particular acerca de los partidos debería considerar tanto su dimensión representativa (articulación de intereses diversos desde la sociedad) como estabilizadora (agregación de dichos intereses en el proceso legislativo, coadyuvando a la gobernabilidad democrática), intentando equilibrar este despliegue contradictorio con el diseño institucional preferido.

Finalmente, el criterio de permeabilidad indica que los partidos políticos deben pensarse como membranas que comunican el sistema político con el sistema social, mediante una cierta porosidad. El equilibrio aquí ya no debe buscarse al interior de las instituciones políticas, sino hacia el exterior, es decir, hacia los sindicatos, gremios, organizaciones de la sociedad civil, etc. En este punto, se constata una situación constitucional actual ambigua: una porosidad relativamente alta para el "mundo independiente" y una porosidad nula hacia las organizaciones gremiales.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2003). Las tipologías y funciones de los partidos políticos. En M. Mella (Ed.), *Curso de partidos políticos* (pp. 37-58). Madrid: AKAL.
- Ampuero, H. (2013). Algunos antecedentes sobre la función legislativa de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2010). *Revista Enfoques*, 11(19), pp. 37-52.
- Arellano, Á. (coord.). (2021). *El futuro de los partidos políticos*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Carey, J., & Siavelis P. (2005). Insurance for Good Losers and the Survival of Chile's Concertacion. *Latin American Politics and Society*, 53(2), pp. 1-22.
- Carlin, R. E. (2014). What's Not to Trust? Rubrics of Political Party Trustworthiness in Chile and Argentina. *Party Politics*, 20(2), pp. 63-77.
- Echeverría, J. (2003). La teoría del sistema político. En F. Burbano de Lara (comp.), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 83-106). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Fernandois, A., & García, J. F. (2009). Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva. *Revista Chilena de Derecho*, 36(2), pp. 281-311.
- Ferrando Badía, J. (comp.). (1995). *Regímenes Políticos Actuales*. Madrid: Tecnos.
- Gamson, W. (1968). *Power and Discontent*. Illinois: Dorsey Press.
- Huneeus, C. (2014). *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Katz, R. (2012). Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal. En F. J. Díaz & L. Sierra (Eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 59-101). CEP/CIEPLAN.
- Luna, J. P., & Altman D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), pp. 1-28.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de Derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Nogueira Alcalá, H. (1986). *Teoría y Práctica Democrática*. Santiago: Editorial Andante.
- Paramio, L. (1999). Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de referencias. *Revista Española de Ciencia Política*, 1, pp. 81-95. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37289>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. Proyecto Fomentando la Participación Electoral en Chile*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ribera, T. (2008). Estatuto jurídico de los partidos políticos en Chile. Veinte años de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 127-158). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Riegner, M., & Stacey, R. (2014). *Democracy without political parties: constitutional options*. Working paper, Center for Constitutional Transitions at NYU Law.
- Rubano Lapasta, M. (2020). Debilitamiento del régimen político democrático y de los partidos políticos. *Revista Derecho Público*, [S.l.], 57, pp. 204-215, septiembre. Disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/article/view/143> doi: <https://doi.org/10.31672/57.12>

- Saffirio, E., & Osorio, C. (2014). Partidos políticos y sistemas electorales. En D. Bello & E. Valenzuela (Eds.), *Manual de Ciencia Política: herramientas para la comprensión de la disciplina* (pp. 133-176). RIL editores.
- Sartori, G. (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston. [*Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos, 1964].
- Siavelis, P. M. (2016). Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), pp. 61–93.
- Sierra, L., & Díaz, F. J. (2012). Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile. En F. J. Díaz & L. Sierra (Eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 397-456). CEP/CIEPLAN.
- Valenzuela, A. (2012). Crisis de representación y reforma política en Chile. En F. J. Díaz & L. Sierra (Eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 19-46). CEP/CIEPLAN.
- Vargas, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, (13), pp. 157-180, Julio-Diciembre.
- Weissbluth, M. (2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Zapata, P. (2008). Representatividad de los partidos políticos. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 235-243). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN.