

Representación de los Partidos Políticos: Obstáculos y desafíos para su modernización¹

Julietta Suárez-Cao¹

Novedades

19/07/2022

Política

Representación de los Partidos Políticos: Obstáculos y desafíos para su modernización

06/07/2022

Sociedad

Reseña de "El problema de los abusos en la Iglesia: Una mirada multidisciplinaria"

22/06/2022

Política

Mecanismos de protección de derechos fundamentales laborales

10/05/2022

Política

Dignidad Humana en la Nueva Constitución

27/04/2022

Sociedad

La escuela bajo tensión

11/04/2022

Sustentabilidad

Una gobernanza de actores subnacionales y no estatales para la acción climática: El caso de ACA Chile

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.

©2022 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

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

Es interesante que al hablar del tema de los partidos políticos, se repita la frase de Schattschneider que afirma que los partidos crearon la democracia moderna y que la democracia no se puede pensar sin partidos políticos pero, en general, no leemos el libro de donde sale esa frase. Y precisamente, hay que considerar que Schattschneider hace ese planteamiento en el contexto de Estados Unidos y en una época distinta a la actual, en los años '40, cuando el Partido Republicano y el Partido Demócrata eran mucho más similares en sus posiciones sobre política pública. De hecho, los republicanos del norte tenían mucho más que ver con los demócratas del norte que las personas republicanas en el sur con las demócratas del sur. Eran partidos de grandes consensos, pero estos grandes consensos pueden llevar a desdibujar a los partidos en la ciudadanía en el sentido de que la gente se pregunta cuál es la diferencia entonces de que gobiernen demócratas o republicanos, si van a gobernar de la misma manera. Obviamente, en el Estados Unidos actual estamos casi en el escenario opuesto, lo que hace ver cuán fluidos son estos procesos.

La crisis de representación es mundial. Es más evidente en Chile, dentro de América Latina, porque nuestro sistema de partidos siempre había sido percibido como el más poderoso. Era el sistema de partidos más similar a los sistemas de partidos europeos y me parece que eso explica un poco porqué estamos a veces tan desorientados cuando hoy día nos enfrentamos a esta crisis de confianza enorme.

La política no funciona sin acción colectiva y de allí que entendemos los partidos políticos como estas organizaciones colectivas y voluntarias que luchan por el poder pero, más allá de eso, que articulan demandas e intereses de la ciudadanía, para llevarlas al sistema político. Sin embargo, nos olvidamos que también tienen que producir sentido en la mente de la población, tienen que representar opciones tangibles. Entonces, en ese sentido, estamos de acuerdo en que necesitamos repensar estas organizaciones intermedias y colectivas que sirven para ambas cosas: no solo para articular, canalizar y llegar a acuerdos sino también para que la ciudadanía se sienta representada por los partidos.

¹ Presentación realizada en el seminario "Modernización de los Partidos Políticos" organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 29 de junio de 2022.

² Doctora (Ph.D.) en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern, Estados Unidos. Profesora Asociada del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Integrante de la Red de Politólogos.

Subrepresentación femenina y oligarquización de los consensos

El problema es que muchas veces decimos esto de que la democracia no existe sin partidos como mantra y no lo analizamos. Cuando lo empezamos a analizar, tenemos que empezar a ver que los partidos también tienen problemas y no solo en Chile. Por ejemplo, toda la literatura de subrepresentación de las mujeres muestra que no es un problema originado porque no haya mujeres que quieran estar en política, ni porque los electores no votan mujeres porque son machistas; es un problema originado en los partidos como *gatekeepers* y por eso hay que obligarlos con cuotas y paridad para que nominen mujeres en puestos competitivos.

Como feminista, a veces me resulta incómodo defender a los partidos en abstracto sabiendo que son los principales responsables de que el derecho a voto de las mujeres no se haya traducido inmediatamente, en ninguna parte del mundo, en el derecho de las mujeres a ser elegidas. Entonces, la primera gran barrera para la representación de mujeres en política son los partidos y, por tanto, hay que dejar de repetir el mantra y ponernos a repensar los partidos.

Pensemos también que los partidos, como cualquier otra organización, tienen tendencias a la *oligarquización*, con lo cual no me refiero a una cuestión de oligarquías en términos de dinero, es decir, no me refiero a la *plutocratización*, sino a la idea de minorías cupulares que se instalan en los partidos y que después es muy difícil sacarlas. Esta oligarquización afecta la competencia interna en los partidos, se enquistada en el poder y, eventualmente, va a empezar a contribuir a este distanciamiento tan fuerte de la ciudadanía para con los partidos.

No hay que olvidar eso porque estamos en un momento de política muy agonal, en que ahora pareciera ser todo conflicto. Sin embargo, un énfasis extremo en el consenso genera partidos desdibujados. En este sentido, lo que proponía Schattschneider era un sistema de partidos responsable donde, claramente, los partidos políticos representan ideas distintas. Después esos partidos van a articular demandas y van a tener que gobernar juntos debido a las instituciones de gobierno, pero no va a dar lo mismo quien gane. Eso es muy importante pero, a veces, por el miedo al conflicto, lo perdemos de vista y ponemos únicamente énfasis en la construcción de consensos. Esto desconoce que si esos consensos se construyen entre cúpulas de partidos que ya son objeto de desconfianza social, no nos van a servir porque no van a incluir a la ciudadanía, que no se va a sentir representada y por ende no se va a solucionar la crisis de representación.

Estoy de acuerdo en que hay que complejizar este tema porque la democracia necesita partidos pero quizás no estos partidos y ahí es donde se nos complica porque no estamos en una transición de régimen. No estamos saliendo de una dictadura a una democracia y podemos crear partidos de nuevo. Tenemos que lidiar con los partidos que existen y, entonces, cualquier intento de arreglar esto "por secretaría" va a enfrentar limitaciones porque no es una cuestión de varita mágica institucional. En consecuencia, hay que pensar mucho más en cómo hacemos que estas instituciones generen incentivos para mejores partidos, sin proteger estos partidos que sabemos que no son buenos representantes de la ciudadanía.

Como se ha mostrado en las encuestas, la sociedad chilena desconfía profundamente de todo pero, en especial, de los partidos y, además, tiene muy poca confianza interpersonal. Este hecho no inicia en el 2019, sino que viene desde al menos principios de este siglo. Comparativamente, Chile tiene uno de los

niveles más bajos de confianza interpersonal, lo que probablemente sea herencia de la dictadura. Sumado a lo anteriormente planteado, esta falta de confianza hace la tarea mucho más difícil.

Tres obstáculos a la conformación de partidos políticos fuertes

Además de complejizar, y acá voy a hablar en primera persona del plural, creo que también tenemos que hacer autocrítica tanto las personas que analizamos la política –las y los científicos políticos– como los propios partidos. Esto es un tema que se veía venir porque hay instituciones en Chile que parecen imposibles de cambiar y que tienen un efecto negativo sobre los partidos: la lista abierta; las candidaturas independientes asociadas a pactos, y las coaliciones pre-electorales estables.

Sobre la lista abierta, recuerdo conversaciones en 2016 en las que decíamos que había que cerrar las listas si queríamos que funcionen bien las cuotas. Se nos dijo que era imposible, que la cultura política en Chile hacía que la gente sólo vota por personas. Luego el gobierno propuso cerrar las listas en el 2019, en una movida claramente dilatoria para que no saliera la paridad de género para las elecciones de convencionales constituyentes, porque si en un momento no se podían cerrar la lista de partidos era evidentemente en medio del estallido social. Sin embargo, esto no quita la evidencia contundente de la literatura especializada y la experiencia comparada: el voto por candidatura individual incentiva a la personalización de la política y, a su vez, la personalización atenta contra las organizaciones colectivas en política, que son los partidos.

Las candidaturas independientes asociadas a pactos son fáciles de señalar ahora que parece haber un consenso transversal con que las y los independientes erosionan a los partidos políticos, después de la experiencia con listas de independientes para la Convención Constitucional. Aquí también cabe una autocrítica, que yo creo que quizá está un poco atravesada por ciertas nociones clasistas. Si hubiéramos hablado de independientes en el año 2010 ó 2015, estas candidaturas eran percibidas como la manera de oxigenar la política. En la primera elección que se presenta Evópoli, las municipales del 2016, los candidatos independientes asociados reciben una votación mayor a la de los candidatos partidarios. Esto ocurre porque la independencia se pensaba como signo de racionalidad: “Ser independiente es ser racional; son personas sin identificación partidaria, inteligentes y, entonces, cada en cada elección, electores también racionales, inteligentes e independientes deciden por quién votar sin dejarse llevar por cuestiones ideológicas”. En ciertos sectores, la independencia es vista como evidencia de racionalidad, de pragmatismo, que es otra palabra que hace 5 ó 6 años era buena en política: ser pragmático, no ser ideológico. Ahora nos sorprende que los partidos políticos estén tan debilitados cuando tenemos una personalización enorme de la política y cuando creíamos que la independencia era lo que iba a salvar a la política.

Por último tenemos a las coaliciones pre-electorales fosilizadas, muy estables en el tiempo que, en mi visión, generan dos efectos claramente nocivos para los partidos políticos. El primero es un incentivo enorme a crear partidos pequeños que se cuelgan de la coalición. La lógica es que después es posible acumular votos y quizás hasta logre elegir alguna candidatura, un incentivo enorme a ser cola de león y no cabeza de ratón: si se crea un partido y se presenta sin coalición, no sobrevive, pero si se crea un partido pequeño y se incluye en una coalición, hay más chances de que le vaya bien. Entonces existe ese primer incentivo a la fragmentación sin sentido, una fragmentación que no representa a sectores de la ciudadanía, es una fragmentación estratégica. El segundo incentivo es a desdibujar en la mente de la ciudadanía lo que representan los partidos: ¿cuál es la diferencia entre partidos que estuvieron tanto tiempo juntos? La ciudadanía vota por personas, las encuestas demuestran que no hay identificación partidaria y si

hiciéramos una encuesta preguntando qué representan estos partidos, es probable que la gente no tuviera la más mínima idea de qué los diferencia.

En conclusión, estas tres instituciones van en detrimento de la posibilidad de tener partidos políticos fuertes y modernos, que articulen y que representen. En particular, la de las coaliciones tiene un énfasis demasiado fuerte en la articulación y en el consenso y deja a la ciudadanía sin representación. Por eso tenemos un montón de masas huérfanas de representación. Lo sorprendente es que estas tres instituciones parecieran ser intocables. Esto, como se ha dicho, la crisis de representación es un problema mundial asociado en parte con el cambio organizacional y los partidos "atrapa todo". En el caso de Chile estas tendencias, que si se quiere son más de inercia a nivel mundial, se acentúan y se amplifican con estas tres instituciones de las cuales no hablamos y que, en mi opinión, son las más perjudiciales para desarrollar partidos políticos fuertes.

Descentralización, gobernabilidad y representación

Me preocupa que estemos manejando interpretaciones equivocadas. Creo que todas las reformas de las que se está hablando –que no son ninguna de estas tres instituciones– van a profundizar en lugar de remediar el tema de partidos. Por ejemplo, prohibir partidos regionales. Esto atenta contra una descentralización más profunda y atenta con recrear un vínculo representativo de la ciudadanía con los partidos. Claro, no queremos fragmentación, pero la fragmentación viene mucho más por las coaliciones y su incentivo a crear partidos pequeños, que por el peligro eventual de una descentralización más profunda. Prohibir partidos regionales puede generar todavía una brecha mayor entre la ciudadanía y los partidos políticos.

También atenta fuertemente contra la representación, el levantamiento de barreras electorales a la proporcionalidad. Chile es una sociedad heterogénea y ponerle una camisa de fuerza de reglas mayoritarias o altamente desproporcionales va a ahondar mucho más la falta de conexión y la representación. Esto se ve en las encuestas nacionales y comparadas –incluso anteriores a 2019– en las cuales Chile es un caso sorprendente en su ubicación de baja confianza y baja identificación partidaria, y es sorprendente porque no debería estar ahí debido a la fortaleza institucional que tiene en otros aspectos. Entonces hay que tener cuidado porque nos podemos rifar esa fortaleza institucional por seguir pensando en reformas que lo que van a hacer es ahondar la crisis de partidos.

La desconfianza de los partidos, sin dudas, es herencia de la dictadura pero también del binominal. Sería un error volver a encorsetar la representación en un sistema desproporcional o mayoritario, sería un error mantener los mismos requisitos para formar partidos.

¿Qué hacemos ante esto? Ponernos a discutir en serio. En la propuesta de nueva Constitución, por ejemplo, se cayó la cláusula del transfuguismo, que era superpoderosa: perdían la banca las personas que cambiaban de partido. Esa es una cláusula fuerte a favor de los partidos y sin embargo no prosperó. Hay que decir que estos son problemas anteriores a la Convención, están presentes en la política local como mínimo desde hace quince años. La personalización de la política es algo que venía desde antes en Chile, muy fuerte a nivel local, y que está cada vez escalando más rápidamente a nivel nacional.

La tensión entre gobernabilidad y representación es cierta pero esta tensión no implica que sean objetivos independientes. Yo creo que la gobernabilidad que debemos tener como objetivo es una gobernabilidad basada en representación; entonces, cualquier institución que encorsete la representación en pos de una

potencial gobernabilidad no va a generar gobernabilidad en el mediano plazo. De allí que tenemos que pensar una nueva gobernabilidad con amplia representación y esto puede implicar, por ejemplo, tener partidos regionales.

Voto obligatorio y fortalecimiento del Congreso

En relación con el peligro de cooptación y caudillismo a nivel regional y local, hay una reforma importante de la nueva Constitución que es el voto obligatorio. Es fácil la cooptación en territorio a nivel local y a nivel regional cuando solo vota el 20% de las personas, cuando los intermediarios, los que trabajan en estas redes territoriales con alcaldes, alcaldesas, concejales y gobernadores eventualmente saben quiénes son los que votan porque vota solo el 20%. El voto obligatorio es una muy buena institución para bajar el riesgo de esta cooptación de militantes porque se hace imposible definir una elección si vota todo el padrón. El voto voluntario es una de las instituciones que más fortalece, por ejemplo, el clientelismo. En particular, en Chile vota muy poca gente y los liderazgos territoriales saben exactamente quiénes son esas personas que acuden a las urnas y cómo pueden cooptar y captar a estos votantes.

Mi idea es que gobernabilidad y representación están en tensión pero no son independientes entre sí. La crisis de gobernabilidad actual es aguda pero es hija, es producto de la crisis crónica de representación: no vamos a tener gobernabilidad si no tenemos representación o no vamos a tener una gobernabilidad estable en el tiempo que no sea inclusiva y diversa de lo que son las voces de la sociedad en Chile.

Otra reforma que está en la nueva Constitución y que va perfectamente en este sentido es el fortalecimiento del Congreso y el debilitamiento de los poderes presidenciales. Durante mucho tiempo, a los partidos políticos les convenía más tener ministros en el Ejecutivo que trabajar en la representación y en la vinculación con la ciudadanía para el Congreso porque en el Congreso no se decidía nada. En resumen, el fortalecimiento del Congreso y el voto obligatorio son dos grandes innovaciones que pueden mejorar la representatividad y generar una nueva gobernabilidad.

En suma

No hay que tener miedo del multipartidismo y creer que va a atentar inevitablemente contra la gobernabilidad. Creo que, por ejemplo, si no se permitieran las coaliciones electorales, no habría tantos partidos en Chile y se vería realmente un sinceramiento de cuáles son los partidos políticos relevantes. Creo que la nueva gobernabilidad es un nuevo punto de equilibrio al cual no vamos a llegar restringiendo a quienes pueden acceder, no vamos a tener una gobernabilidad perdurable coartando la representación democrática. La gobernabilidad que se necesita es un nuevo punto de equilibrio al que hay que llegar con las fuerzas sociales de Chile representadas como den sus votos en nuestras instituciones y, de aprobarse la nueva Constitución, en un Congreso mucho más fuerte que pueda decidir, que pueda mostrar a la gente que su voto vale, que la representación hace sentido y que no da lo mismo quién gobierne.