



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

02/08/2022

Política

Desafíos de los partidos políticos desde el estudio de las políticas públicas

26/07/2022

Política

Modernización, recambio generacional y deliberación interna de los partidos políticos en Chile

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 multidisciplinar"

22/06/2022

Política

Mecanismos de protección de derechos fundamentales laborales

10/05/2022

Política

Dignidad Humana en la Nueva Constitución

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.

Informe N°1426

Política

02/08/2022

Desafíos de los partidos políticos desde el estudio de las políticas públicas¹

Cecilia Osorio Gonnet²

Introducción

Me interesa reflexionar sobre políticas públicas, el ámbito de estudio en el que me he desempeñado el último tiempo, y los partidos políticos. Es por ello que abordaré la mirada hacia los partidos políticos desde el estudio de las políticas públicas que, como se sabe, es un ámbito de estudio multidisciplinar y con distintas metodologías; y además quiero plantear algunos desafíos que desde el campo de las políticas públicas tensionan a los partidos políticos.

Cuando uno se centra en investigar sobre políticas públicas y comenta con estudiantes cuál es el ciclo de las políticas públicas y como se llevan a cabo, los partidos políticos son efectivamente un actor central. Sin embargo, un desafío que me ocurre en las clases –y es muy cotidiano lo que voy a contar– es que aparecen actores centrales en el ciclo de formulación: el Congreso, el Presidente, el Ejecutivo y... los Partidos Políticos y, cuando llega el momento de hablar de Partidos Políticos, ocurre que puedo decirlo desde la teoría: un espacio de representación, de canalización, etc., pero me quedo corta en defender eso de manera sustantiva.

Eso es un tremendo problema dado que, en definitiva, uno debiera poder decir que los partidos políticos están teniendo un rol central en las políticas públicas hoy. Pero la verdad es que queda un poco vacía y liviana la argumentación porque en cierta forma –y de hecho en las clases y en la conversación con estudiantes de pregrado y posgrado– surge más bien la mención de otros actores con un rol central. Aparece con mucha más claridad, por ejemplo, el rol de ciertos grupos de interés o de movimientos sociales distintos a la naturaleza de los partidos políticos o, también, el rol de expertos u organismos internacionales.

¹ Presentación realizada en el seminario: "Desafíos de los Partidos Políticos" organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, y la Fundación Konrad Adenauer el día 8 de junio de 2022.

² Académica de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra. MSc Social Policy and Planning in Developing Countries, London School of Economics and Political Science. Cientista política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cabe señalar que en la literatura de políticas públicas los partidos políticos aparecen históricamente muy arraigados en la institucionalidad y en el rol de representación, de reclutamiento de profesionales para ejercer los cargos públicos y, al mismo tiempo, en el rol de ordenar sistemas de valores e intereses, que es un tema sumamente relevante en sociedades cada vez más complejas. La literatura se queda con una descripción de los partidos políticos bastante tradicional y, no logra recoger, desde las políticas públicas, los desafíos actuales en torno a su rol.

Los partidos políticos debieran representar, debieran canalizar, debieran convocar y debieran reclutar personas para ocupar cargos de representación popular o cargos de confianza: hay una serie de cargos de confianza que en todas las administraciones del mundo son ocupados por militantes de partidos políticos. Entonces hay un rol sumamente importante dado que allí es donde se van a diseñar y luego implementar las políticas públicas. Y no debe olvidarse que las políticas públicas son el abordaje desde el Estado, a través del gobierno de turno, de las problemáticas que en determinado momento se identifican y tienen que tratar de ser solucionadas. De allí que sea un tema evidentemente no menor. Hay entonces una tensión y una necesidad de discutir con mucha más claridad el rol de los partidos con las características y situaciones de hoy en las políticas públicas ante lo cual la literatura del tema se queda un poco corta, no encaja o no hace sentido.

Nuevos enfoques en formulación de políticas públicas

Por otro parte, hoy tenemos otros enfoques, no sé si más relevantes pero que sí han ido recogiendo ciertas dinámicas que ocurren en los procesos de políticas públicas y en los cuales los partidos políticos no tienen un rol central. Por ejemplo, uno de los ámbitos que yo he ido trabajando tiene que ver con los procesos de difusión, transferencia y movimiento de ideas y de políticas públicas. Las políticas públicas viajan en las regiones, viajan al interior de los países, viajan a nivel global, y allí los partidos políticos no ocupan un rol central. Ahí aparecen los expertos, aparece los organismos internacionales, aparecen las comunidades epistémicas o las comunidades de políticas, pero los partidos políticos no son una fuerza central. Entonces tenemos ahí una aproximación para entender como viajan las políticas públicas desde distintos sectores y en distintos niveles, y los partidos no tienen un rol central.

Luego hay otro enfoque: el de las coaliciones promotoras, referido a coaliciones que se generan al interior de los sistemas políticos en un país y momento determinado y que abogan por la solución ante un problema público como, por ejemplo, coaliciones promotoras en torno a la legalización del consumo de la marihuana. Hay estudios que analizan cómo diversas coaliciones presionan o abogan para una legislación a favor, en contra o intermedia en cierto tema. Allí, los partidos políticos son un actor más, junto a expertos, periodistas, comunidades de políticas, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc. Estos actores operan instalando temas en la agenda, discutiendo los espacios legislativos, poniendo o conectando las temáticas con la ciudadanía.

En resumen, hay distintas entradas o enfoques, además de estos ámbitos de la difusión y de las coaliciones promotoras mencionados, ante los cuales la mirada más clásica que, desde un punto de vista más institucional, señalaba que los partidos políticos tenían un rol central queda hoy estática y no recoge algunos fenómenos observados en la actualidad. Existe, entonces, un replanteamiento respecto a desde dónde pensamos las políticas públicas y del que tenemos que hacernos cargo.

La política de las políticas públicas

En este sentido puedo citar un estudio hecho por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) en el 2006, con una actualización en el 2014. Este trabajo, llamado *La política de las políticas públicas* toma un enfoque clásico, más bien institucional, con una lógica del juego de los actores, para comprender cómo se formulan las políticas públicas en la región. En ese contexto se identifican una serie de actores entre los cuales, evidentemente, están también los partidos políticos. Más allá de que estemos o no de acuerdo en las dimensiones que ellos establecen para analizar la formulación de las políticas públicas, metodológicamente me parece un ejercicio muy interesante porque, además, buscó dar una visión agregada de la región, lo cual es sumamente complejo.

Por una parte dice: "El proceso de formulación de políticas públicas está directamente influenciado por la estructura de organización de los partidos. Los partidos participan activamente en la definición y articulación de los programas de políticas." Mi reflexión hoy día es que habría que pensar la afirmación anterior en condicional: "deberían" participar y articular. También dice: "Y deberían involucrarse en forma efectiva en los debates de política pública en ocasiones con la ayuda de centros de estudios afiliados. Las características del sistema de partidos también afectan en el proceso de formulación de manera más indirecta incluyendo, por ejemplo, la viabilidad de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en la posibilidad de coordinación en el congreso, y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrechos o más amplios de los intereses de la sociedad".

Entonces tenemos que, efectivamente, desde una lógica, los partidos políticos debieran tener un rol central en el proceso de formulación de las políticas públicas, pero hoy, mirando cada uno de esos potenciales ámbitos, hay dudas acerca de si están realmente ejerciendo ese rol. Y esto constituye un problema central porque afecta la calidad de las políticas públicas; es decir, que efectivamente aborden o apunten a solucionar los problemas públicos –donde se ejecutan recursos públicos, muchas veces escasos para problemas cada vez más complejos. No contar con los partidos para avanzar en este proceso –no como un actor exclusivo pero sí como un actor relevante– incide en la debilidad de estas intervenciones.

Finalmente, –y esto siempre lo debato en las clases, sobre todo con los politólogos– las políticas públicas requieren de sistemas democráticos fuertes y requerimos también de partidos políticos fuertes. No es mera gestión. Porque, evidentemente, y eso ha sido evidente en la discusión de la Convención, las problemáticas que hoy enfrentamos requieren debate y deliberación y para eso necesitamos esos espacios donde los partidos políticos son un actor más.

Sin embargo, estamos lejos de este espacio recién descrito. Y muy lejos si es que vemos parte de la conclusión del informe de 2006 en relación a Chile, dice: "Actualmente, los partidos políticos chilenos son relativamente moderados, pragmáticos pero programáticos, y están muy institucionalizados. Se ha mantenido la tradición de tres bloques ideológicos: izquierda, centro y derecha pero con un alto grado de convergencia. El reducido número de actores que interactúa en forma repetida así como la previsibilidad de la implementación de las políticas y su efectivo cumplimiento da lugar a un proceso de formulación de políticas públicas con bajos costos de transacción e intercambios políticos intertemporales creíbles".

Esto ocurrió realmente hace 15-16 años y estamos en un escenario muy distinto hoy. Entonces, en esa lógica, creo que, efectivamente, hay tensiones en la fragmentación que se han señalado, hay tensiones relevantes en el ámbito del debilitamiento del rol de los partidos. Yo coincido en que la definición o la

equiparación de partidos políticos con organizaciones políticas es compleja (en el contexto de debate de la Convención), sobre todo los ámbitos de *accountability*, transparencia, fuentes de financiamiento, formas de organización, etc. y, por lo tanto, tenemos ahí algunos desafíos.

Desafíos de las políticas públicas: Complejidad, Capacidades, Conflicto y Clientelismo

Ante este escenario complejo para Chile, sumaría desafíos en materia de políticas públicas. Los problemas públicos son cada vez más complejos. Sabemos que los problemas públicos han sido siempre, pero en la actualidad, con mucha frecuencia, aparecen nuevos problemas que, por una parte, requieren información o datos que no disponemos y hay que levantarlos, lo que implica tiempo, dinero, etc. y, por otra parte, son cada vez más multicausales y complejos. Esta complejidad requiere, por lo tanto, intervenciones que estén a la altura y, en ellas, la provisión de información es clave.

En los procesos de formulación de políticas públicas, a diferencia de hace 50 años, se abrió el escenario con los actores antes mencionados. Esto es positivo, pero implica, entonces, que hay que deliberar o discutir con una amplia gama de actores, y eso también es una tensión o al menos un desafío.

Por otro lado, para el diseño y la ejecución de las políticas públicas, se necesitan profesionales cada vez más capacitados que puedan, justamente, hacerse cargo de esta complejidad, del levantamiento de información y de la implementación. De allí que sea central el reclutamiento de profesionales, de hombres y mujeres con altas conocimientos y capacidades técnicas para poder abordar los problemas y también con la sensibilidad política para lo que tenemos que enfrentar. Y eso es algo en lo cual los partidos siguen siendo actores esenciales por este ámbito de la transparencia y *accountability* ya comentado. Cabría preguntarse, de no ser así, de dónde salen las personas, y hemos tenido un ejemplo tremendo con lo sucedido con algunos de los representantes de la Convención. Es un asunto muy complejo.

En otro orden de ideas, hay otro espacio que los partidos políticos han perdido y que me parece central hoy. Creo que los partidos políticos contribuyen a generar un ámbito de deliberación, de argumentación y de que seamos capaces de manejar y tolerar el conflicto referido al no estar de acuerdo. Las políticas públicas son espacios de conflicto: por ejemplo, no estamos de acuerdo en cómo manejamos los bienes comunes, estamos o no estamos de acuerdo con la legalización de la marihuana o temas mucho más complejos como el control de armas, el aborto y otros. Es un espacio de conflicto y tenemos que acostumbrarnos a que va a haber que discutir en ese ámbito y poder tolerar esas distintas visiones y, desde allí, deliberar pero argumentar porque, volvemos a lo complejo de los problemas políticos: los problemas complejos ameritan soluciones complejas y para eso requerimos información. Entonces los partidos políticos contribuyen con la formación de militantes, con el reclutamiento de profesionales, tanto para los cargos de representación popular como para diseño y ejecución de las políticas, y con la incidencia en el debate público a generar este espacio.

Ahora bien, no exclusivamente esto es responsabilidad de los partidos, para este punto en particular hay otros actores que también contribuyen y tienen mucha relevancia, pero los partidos pueden aportar en esa línea. Además, los partidos contribuyen, en la agenda, a enriquecer la discusión o pudieran contribuir. Lamentablemente, esa contribución o aporte se ve entorpecido porque hay personajes parlamentarios que socavan el nivel del debate, simplifican, generalizan y hacen creer que todas los problemas públicos se solucionan con una o dos medidas.

Otro aspecto que se ha planteado como incidente en la debilidad de protagonismo de los partidos, es la relación clientelar que se ha establecido en muchos casos. Sin embargo, si bien es cierto que hay partidos que, en efecto, han tomado una posición clientelar, no es siempre así. Al mirar los modelos y los estudios que buscan hacer la vinculación de la toma de decisión con las posiciones en el Congreso o con el voto, e incluso la identificación de los beneficiados de determinados programas sociales con los partidos políticos, hay evidencia dispar. Es decir, por ejemplo, aunque en determinados momentos algunos programas sociales de transferencias condicionadas han sido entregados no con los criterios de focalización específicos sino bajo lógica clientelar, y eso ha ocurrido en algunos países de la región, no está clara la consecuencia de ello; no es tan claro que eso haya implicado necesariamente un logro de retribuciones en voto. Entonces el tema es más complejo. Se ha abordado siempre como una relación, simplificando, en la que los partidos entregan recursos a cambio de los votos y, ciertamente, esto puede ocurrir, y ocurre, pero no es automática esa retribución y esto, por lo tanto, complejiza más el debate.

Reflexiones finales

Ya para ir concluyendo, un tema importante tiene que ver con las atribuciones –no sé si excesivas, no quisiera entrar en ese debate de hiperpresidencialismo o no– del Congreso versus otros actores. Hay una disparidad de información importante entre estar en el Ejecutivo o estar en el Legislativo. Los partidos políticos en Chile no cuentan con los recursos o, más bien, me atrevería a decir, los partidos políticos de centro y de izquierda no cuentan con tantos recursos como en otras partes del mundo donde uno puede encontrar importantes centros de estudios transversales que están pensando, levantando datos e incidiendo. Entonces, efectivamente, creo que hay una disparidad en términos de manejo de información, manejo de apoyos y manejo de atribuciones que también han restado al rol de los partidos y eso no es menor.

En esa misma línea, no hay que olvidar que el proceso de formulación de políticas –en general en los países de América Latina pero en particular en Chile– se abre y se cierra según lo que el Ejecutivo plantee. Las comisiones presidenciales, por ejemplo, las invita el Presidente o Presidenta, a quien él o ella quiera invitar y en el formato que se quiera invitar, si invita o no invita a expertos, etc. En ese sentido, las comisiones en el Congreso son una instancia un poquito más abierta para entrar a la discusión pero, de igual modo, los espacios son super limitados para otros actores.

La complejidad de los problemas públicos y la complejidad de las sociedades en las cuales hoy vivimos, también han restado un espacio a los partidos políticos porque tenemos otros actores que han ganado espacios. Los movimientos sociales, los expertos, la sociedad civil, las fundaciones, las comunidades de política, las coaliciones promotoras (un conjunto de actores amplios que abogan por determinadas temáticas) son actores que han ganado un lugar y, por lo tanto, hay dinámicas más complejas que antes y allí los partidos no han logrado dar el ancho en cómo discutir, cómo lidiar, cómo convivir y coexistir en estos espacios. En resumen, evidentemente, son varios factores, entre los cuales la tendencia al presidencialismo, la complejidad actual de la sociedad y la complejidad del problema público, junto con el proceso político que se ha dado en Chile, inciden en la disminución del rol de los partidos políticos.

En conclusión, es central discutir hoy acerca de los desafíos de los partidos políticos en el ámbito de la política pública porque la nueva Constitución va a establecer un marco que luego deberá ser implementado, y esa bajada son las políticas públicas que se van a discutir en la Cámara de Diputados y Diputadas y en los otros espacios que se configuren. Y allí, una vez más, quienes van a estar a cargo

serán, entre otros actores, los representantes de los partidos políticos. Queda entonces todo un ámbito todavía en el que la información, la tolerancia y la interacción -entre distintos factores- incidirán en la capacidad de generar espacios de discusión, de tolerar el conflicto, de argumentar y liderar. Para no terminar pesimistas, hay que decir que el país está ahora ante un escenario complejo pero creo que estos son desafíos que valen la pena y que, pese a que podemos tener matices, con la propuesta de nueva Constitución, en caso de ser aprobada se abre una tremenda oportunidad a futuro.