



asuntos  
públicos  
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

# Informe N°1430

## Política

02/11/2022

### Análisis y comentarios al nuevo libro CED: "Partidos Políticos en Chile"<sup>1</sup>

Catalina Salem Gesell<sup>2</sup>

#### Novedades

02/11/2022

Política

**Análisis y comentarios al nuevo libro CED: "Partidos Políticos en Chile"**

27-09-2022

Política

**¿Cómo votaron los nuevos electores y cómo variaron las tendencias anteriores en el plebiscito de salida?**

24/08/2022

Política

**¿Qué es un pacto social? Análisis del contexto chileno actual**

16/08/2022

Sociedad

**A 50 años del Congreso Internacional de Cristianos por el Socialismo: Una lectura desde el catolicismo italiano**

02/08/2022

Política

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

#### 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.

El libro "Partidos Políticos en Chile: Aportes y propuestas para su fortalecimiento y modernización", es el resultado de un importante esfuerzo del Centro de Estudios del Desarrollo para poner en la palestra del debate público uno de los elementos esenciales para la democracia.

En efecto, en el marco del fortalecimiento del diálogo del Estado Social y Democrático de Derecho, este año 2022, el CED desarrolló un ciclo de seminarios bajo el tema "Fortalecimiento y desafíos de los partidos políticos", cuya culminación se celebra el día de hoy con la publicación de los trabajos de 12 destacados autores.

La introducción, de autoría de sus editores, Claudio Pérez y Camila Rivas, abre la obra declarando: "Sin partidos políticos no hay democracia" (p. 7), afirmación que se repetirá con especial énfasis en cada uno de los 10 artículos que componen el cuerpo del libro. Los partidos políticos son los que articulan la relación entre sociedad civil y Estado, priorizando las demandas de la Nación a fin de darles pronta respuesta; es decir, son la bisagra que hace posible la concreción del Estado social de derecho.

Por lo mismo, el tema abordado en esta publicación es del máximo interés para nuestra institucionalidad, además de expresar una necesidad actual y urgente que invita a reflexionar sobre el deterioro de nuestra democracia representativa, cuyos principales conductores son, precisamente, los partidos políticos.

Sin pretender ser exhaustiva, los hitos más recientes que, a mi juicio, permiten dar cuenta de ese deterioro son: (1) el surgimiento de muchos y diversos movimientos sociales que, actuando como grupos de presión, han pasado a disputar con los partidos políticos la titularidad de la legitimidad democrática para canalizar las demandas ciudadanas; (2) la expresión directa de la población del descontento social, como ocurrió en la masiva marcha del 25 de octubre de 2019; (3) la aprobación de un proceso constituyente dominado por grupos sociales inorgánicos, que en el seno mismo del órgano redactor de una nueva constitución proclamaban: "el pueblo unido, avanza sin partidos"; (4) la elaboración de

<sup>1</sup> Texto presentado por la autora el 26 de octubre de 2022 en la Sede del Congreso Nacional en Santiago con ocasión del lanzamiento del libro "Partidos Políticos en Chile: Aportes y propuestas para su fortalecimiento y modernización" del Centro de Estudios del Desarrollo editado por Claudio Pérez y Camila Rivas. La publicación puede ser descargada en: [www.ced.cl/](http://www.ced.cl/)

<sup>2</sup> Abogada y Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora Investigadora del Centro de Justicia Constitucional de la Universidad del Desarrollo.

un texto constitucional que omitía toda mención a los partidos políticos; y (5) el fracaso de ese mismo proceso constituyente, materializado no sólo en el rechazo de la nueva constitución propuesta, sino que también, porque perpetuó la derrotada actuación de los partidos políticos, sin devolverles su legitimidad que con esperanza transaron en el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución del 15 de noviembre del año 2019.

Hoy, los mismos partidos políticos, sumados aquellos que estuvieron ausentes de aquel acuerdo, vuelven al punto de partida, igual o aún más deslegitimados, para trazar las etapas de un nuevo proceso constituyente, en el cual buscan tener un rol conductor del proceso y decidor de contenidos, pero sin abandonar la fórmula de abdicación del poder constituyente radicado en el Congreso Nacional, cuya institucionalidad es la máxima expresión de la democracia de partidos.

Concuerdo, entonces, que existe la necesidad urgente de abocarse a la deliberación sobre "la importancia, rol, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos" (p. 7) que es precisamente el objeto de este libro y cuyo estudio es un irrefutable aporte a la discusión pública.

El libro que presento tiene dos capítulos. El primero, denominado "Desafíos de los partidos políticos" entrega de forma exhaustiva y sistemática, un diagnóstico sobre el deterioro actual de la institucionalidad partidaria.

El capítulo comienza con el trabajo de **María Cristina Escudero** titulado "**Los partidos políticos frente a la ciudadanía: los desafíos de los partidos chilenos en perspectiva histórica**". En él, la autora desarrolla un recuento histórico del sistema de partidos para entender sus características actuales, las cuales le permiten construir un revelador diagnóstico: La evolución que han tenido los partidos políticos ha tendido a consolidar "la debilidad de los vínculos programáticos de éstos con la ciudadanía y mermado su capacidad de coordinación vertical" (p. 15). Fenómeno que incluso -agrega la autora- se presenta respecto de los nuevos partidos, lo que ha repercutido en una falta de representación al no existir una ciudadanía que se identifique con ellos desde el punto de vista programático e ideológico. De acuerdo a la profesora Escudero, esta falta de adaptación puede llevar a producir el colapso del sistema de partidos en su conjunto (p. 23).

La autora explica que la forma en que los partidos políticos generan la oferta a la ciudadanía, no logra generar lealtades entre partidos y votantes, pues la ciudadanía no participa en la formación de los contenidos que ofrecen, evidenciando la necesidad de una institucionalidad que permita la deliberación interna y la participación en la toma de decisiones. Esto supone, al mismo tiempo, mejorar la capacidad de coordinación vertical de los partidos. En consecuencia, su propuesta consiste en mirar con detención la democracia interna de los partidos políticos, con el objeto de diseñar una institucionalidad más inclusiva. Es esta última característica la que ha estado ausente desde los orígenes del sistema de partidos chileno hasta nuestros días.

El segundo artículo del capítulo primero se titula "**Partidos tradicionales y emergentes en el Chile actual. Tensiones y desafíos**", cuyo autor es **Octavio Avendaño**. La hipótesis en base a la cual desarrolla su trabajo es que la crisis de representación de los partidos políticos afecta a los partidos tradicionales y emergentes por igual (p. 30). Algunos factores que permiten interpretar ese estado de cosas son: obstáculos institucionales de democratización; el comportamiento asumido por los propios partidos, limitando la oferta y la definición de propuestas programáticas atractivas y viables; y la cultura

cívica arraigada en una parte importante de la sociedad chilena que profesa un sentimiento antipartidos (pp. 30 y 35). Estos tres factores, que el autor argumenta detalladamente, han tendido a la fragmentación organizativa y a la fragmentación de la representación, que se traduce en un modelo de relación clientelar con anclaje territorial. Al mismo tiempo, tanto los partidos tradicionales como emergentes han tendido a la desnacionalización: mientras los primeros no logran representar a las regiones más extremas, los segundos sólo representan a las grandes urbes.

En este sentido, hay una concordancia con el estudio de la profesora Escudero, que refuerza el diagnóstico desde dos perspectivas que llegan al mismo punto.

En tercer lugar, **Pamela Figueroa y Leslie Sánchez** comparten la autoría del trabajo titulado "**Sistema de partidos en Chile: Regulación y desafíos del proceso constitucional**". En él repasan el diagnóstico que se tuvo para diseñar las reformas al sistema de partidos y al sistema electoral el año 2015, el cual tuvo por objeto reforzar la legitimidad y la confianza ciudadana en los partidos políticos. Luego, hacen una exhaustiva descripción del contenido de tales reformas, para concluir la necesaria regulación de este tema a nivel constitucional. En este sentido, plantean una crítica al trabajo de la Convención Constitucional, que omitió la regulación de los partidos políticos, entrampándose en la discusión sobre el sistema político, pero desconociendo que, para su funcionamiento, eran necesarios los partidos (p. 65).

Si bien las autoras argumentan con maestría la necesidad de una regulación constitucional y legal de los partidos políticos, veo como un desafío pendiente una mirada revisora y crítica de aquellas reformas de 2015, y también las que las antecedieron, por cuanto el diagnóstico del cual partieron parece subsistir en la actualidad. ¿Será necesario revisar el sistema electoral proporcional? ¿cómo ha funcionado el voto voluntario? Son algunos de los factores institucionales que quizás han influido en la actual crisis de legitimidad de los partidos políticos.

Cierra este capítulo **Danko Jaccard** con el artículo titulado "**La participación política mapuche: Participación indígena y partidos políticos de cara a una democracia para el siglo XXI**". En este ensayo, el autor argumenta un cambio de paradigma que da origen a un nuevo clivaje político asociado con el fortalecimiento de la identidad etno nacional como motor de la participación política (p.69). Este fenómeno obligaría a buscar "mecanismos institucionales de 'acomodación' étnica y cultural como una forma estable y moralmente defendible de administrar las diferencias dentro de un Estado" (p. 70).

Si bien la argumentación desarrollada por el autor puede ser correcta desde el punto de vista analítico y prescriptivo, se extraña la presencia de un análisis descriptivo de dos eventos que ponen a prueba su tesis para el caso chileno: la baja participación indígena en el padrón electoral para elegir los escaños reservados del proceso constituyente; y la casi nula participación de las etnias en la consulta indígena llevada a cabo por la Convención. A ello se suma, como desafío futuro -pues el libro fue escrito de forma previa al plebiscito del 4 de septiembre- analizar la votación altamente desfavorable que obtuvo el proyecto de nueva constitución en aquellas comunas con alta concentración de población indígena. Recordemos que el proyecto de texto constitucional recogía precisamente aquellos elementos que el autor propone que son necesarios para la representación étnica. Sin embargo, su rechazo plantea nuevas preguntas: ¿no será, quizás, la homogeneidad de la nación chilena la nota más característica de su unidad, sin desconocer su multiculturalidad? ¿Por qué el mecanismo de participación usado en el extinto proceso constituyente falló para encausar la violencia de los grupos radicalizados y al mismo tiempo para articular los intereses del resto de la población indígena? Y en último término: ¿A quiénes representaron los escaños reservados?

Estas y otras preguntas abren interesantes líneas de investigación para la academia y, por cierto, para el autor.

Continuando con el **capítulo II**, este se titula "**Fortalecimiento y modernización de los partidos políticos**". **Christian Parada** lo inicia con un sugerente epígrafe: "**Cómo recuperar la capacidad de representación de los partidos políticos (sin morir en el intento)**". En una impecable coincidencia con Escudero y Avendaño, el autor responde al meollo de la cuestión afirmando la necesidad de avanzar hacia un sistema de partidos de tipo programático. Para sustentar su propuesta, argumenta a favor de las diferencias entre los partidos políticos y los movimientos sociales, reivindicando la importancia de los primero, pues es su carácter programático el que les permite "recurrir a algún kit razonablemente amplio de herramientas teóricas para la toma de decisiones ante dilemas emergentes" (p. 93), además de hacerlos responsables frente a la ciudadanía (p. 95). Destaco, especialmente, del autor, la riqueza conceptual de su marco teórico. Sin embargo, quizás por mi ignorancia en esta materia específica, rebota en mi mente la duda de cómo el fortalecimiento programático de los partidos hace posible la "democracia de los consensos" cuando los partidos se despliegan en los márgenes más amplios del sistema político, marcado por un multipartidismo y su consecuente fragmentación. La falta de acuerdos, la polarización, son precisamente algunos de los elementos más repudiados por los chilenos cuando evalúan el desempeño político de sus representantes.

"**Consideraciones para el fortalecimiento del sistema de partidos: profundización de la rendición de cuentas**", de **Laura Mancilla**, hace propuestas normativas concretas para generar incentivos electorales; de selección de candidaturas; y de disciplina parlamentaria. Esto la convierte en un valioso aporte para repensar el diseño institucional de los partidos políticos. Su propuesta, eso sí, deberá conversar con otras disciplinas de las ciencias sociales, particularmente, porque algunas medidas normativas que propone -y que comparto, como reforzar la disciplina partidaria- pueden resultar impopulares ante la ciudadanía que tiende a favorecer los liderazgos carismáticos. Así, aparece como "injusto" y un "abuso de poder" cuando a un parlamentario es sancionado por su colectividad cuando lo que ha hecho es representar los intereses de su clientela. Por ello, urge que estas medidas vayan de la mano de otras que apunten a cambiar la cultura cívica de la ciudadanía, a fin de que puedan ser comprendidas y reforzadas en su legitimidad. Todo lo cual, en todo caso, la autora advierte con sagacidad.

**Pablo Argote** presenta "**Propuestas para mejorar el presidencialismo multi-partidista**", las cuales consisten en (1) institucionalizar las coaliciones de partidos; (2) entregarles mayor preponderancia a los partidos en la selección de candidatos presidenciales; y (c) abrir los partidos a la ciudadanía, mediante elecciones abiertas y simultáneas de sus organismos internos. En mi opinión, la gran fortaleza de su propuesta es que, por una parte, busca articular adecuadamente el sistema político con el sistema de partidos (estrechamente ligado a la vez con el sistema electoral), para evitar el inmovilismo legislativo y la falta de rendición de cuentas; y, por otra parte, responde a mi pregunta formulada a propósito del texto de Christian Parada: las coaliciones políticas contribuirían a consensuar acuerdos programáticos para construir mayorías parlamentarias. Sin embargo, en el plano teórico y práctico desconozco cómo conversa esta propuesta con lo sostenido por otros autores del libro, en el sentido de que uno de los elementos deslegitimadores de los partidos políticos es su falta de diferenciación programática, la cual ha sido sacrificada a favor de los acuerdos. Fue, además, uno de los argumentos que se esgrimió para sustituir el sistema binominal por uno de naturaleza proporcional.

**"La modernización constitucional de los partidos políticos chilenos"**, de **Ariel Malla**, aboga por un reconocimiento más orgánico y sistemático de los partidos políticos a nivel constitucional, ya que, desde el punto de vista formal, facilitaría el quehacer de los operadores políticos y jurídicos, además de constituir un avance en cuanto al adecuado reconocimiento del rol que tienen los partidos en una democracia. Respecto al fondo, propone avanzar en materia de transparencia y de acceso a la información para los militantes. Advierte eso sí sobre el necesario equilibrio que debe existir en esa regulación a fin de garantizar también el dinamismo político. Esta reflexión va en las líneas generales de las propuestas ya comentadas previamente, a lo que yo agregaría, que la actual regulación de los partidos políticos en la Constitución vigente es un piso mínimo desde el cual partir, pues garantiza la existencia misma de la democracia a través de la institucionalización de los llamados "ilícitos constitucionales". Esto no es algo peculiar de la constitución chilena, sino que encuentra su afinidad en otras constituciones, como la alemana.

**Camila Rivas y Claudio Pérez** son los coautores de **"Partidos Políticos en la era digital"**. Proponen en su ensayo que los partidos políticos utilicen las plataformas digitales para fomentar la participación política y electoral, bajo el concepto de "democracia deliberativa". Para ello refieren una serie de casos en donde las plataformas digitales han sido utilizadas con éxito por ciertos candidatos o partidos políticos. Sin embargo, tengo un matiz con el ejemplo que utilizan respecto de las iniciativas populares de norma constitucional que utilizó la Convención Constitucional: concuerdo en que la plataforma fue un éxito en términos de participación; pero discrepo en que haya sido una participación incidente. Las normas más votadas por la ciudadanía no fueron aprobadas por la Convención, sino que lo fueron aquellas que coincidían ideológicamente con las mayorías de dicho órgano. Esto lleva a una reflexión: ¿en qué medida estas formas de participación resultan ser incidentes en el debate político? y ¿cómo se las puede despojar del sesgo confirmador del tomador final de la decisión? En este sentido, creo que se abren importantes desafíos desde el punto de vista prescriptivo en la utilización de este tipo de medios.

Por otra parte, si bien los autores reconocen que los medios digitales pueden ser mal utilizados y que no llegan a toda la población, creo que cabe enfatizar su carácter complementario y jamás sustitutivo del encuentro cara a cara entre gobernantes y gobernados, pues permite interacciones que los medios digitales ocultan o disfrazan. La dignidad humana, el respeto y la solidaridad se materializan de forma más perfecta en el encuentro presencial que hace refulgir la emocionalidad humana, en su dimensión física y espiritual. Eso nos humaniza, y consecuentemente también humaniza la política.

Por último, cierra el capítulo y el libro **Augusto Wiegand** con un valioso estudio comparado titulado: **"La regulación constitucional de los partidos políticos: La experiencia alemana"**. De este trabajo quisiera destacar el valioso aporte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, además de la constante vigilancia de la democracia, de la cual los partidos políticos deben ser uno de los principales garantes y jamás sus enemigos. Esto debe llevar a reflexionar sobre la importancia de crear los mecanismos adecuados para que la democracia no sea utilizada como un medio para su propia destrucción. Desde un punto de vista sustantivo, la democracia no es sólo una forma de gobierno, sino que un sistema de derechos fundamentales que la hace posible. Por ello, no todos los proyectos políticos son compatibles con la democracia, constituyéndose como el principal límite a la constitución y actuación de los partidos políticos.

Finalizo resaltando la adecuada extensión de cada uno de los artículos presentados; todos utilizan un formato breve y un lenguaje claro que facilita una lectura rápida y comprensiva. Asimismo, destaco la

---

biografía de cada uno de sus autores –que encontrarán al final del libro- la cual da cuenta de su versado conocimiento sobre los distintos tópicos que abordan.

Agradezco al CED la invitación a presentar el libro, y dejo a todos invitados a su atenta lectura y reflexión, para que en conjunto podamos actuar, desde nuestros distintos quehaceres, al fortalecimiento de nuestra democracia representativa.