



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novedades

08/10/2015

Política

Partidos Políticos: Oportunidad de rehacer su vínculo con la ciudadanía

01/10/2015

Sociedad

Teología de los Signos de los Tiempos Latinoamericanos

25/09/2015

Economía

Perspectivas económicas 2015-2016

16/09/2015

Sociedad

Felicidad y política: Once reflexiones y dos llamados

09/09/2015

Sociedad

Eslabones de la política para alcanzar la felicidad

02/09/2015

Sociedad

La felicidad como sentido de la vida

Acerca de

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

©2000 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 1216

Política

08/10/2015

Partidos Políticos: Oportunidad de rehacer su vínculo con la ciudadanía

Nicole Elizondo¹

En medio de la crisis política originada por los eventuales casos de corrupción de Penta y Soquimich, el gobierno de Michelle Bachelet en febrero del 2015 conformó el Consejo Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de influencias y la Corrupción presidida por el economista Eduardo Engel, el cual tuvo como resultado un informe con propuestas claves para regular la relación entre el dinero-política, la ética y los derechos ciudadanos.

Meses más tarde, la presidenta Bachelet anunció la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política siguiendo la misma lógica del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia (2006). A través de 14 medidas administrativas y 16 legislativas, el Ejecutivo acogió una parte de las recomendaciones del informe realizado por la llamada Comisión Engel.

En lo particular, las medidas legislativas relativas al proyecto sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia y el de partidos políticos para la calidad de la democracia, no han estado exentas de críticas. Lo anterior dado que a juicio de expertos, ingresar ambos proyectos de ley de forma separada en temas claves como lo son el financiamiento público y la democracia interna de los partidos solo permitirá que los parlamentarios interpreten, modifiquen y aprueben sin coherencia sustantiva materias de gran relevancia para la calidad de la política.

Por lo anterior, se han abierto nuevos flancos tanto para el gobierno como para los partidos políticos y parlamentarios. De hecho, ex miembros de la Comisión Engel han denunciado la desprolijidad y los bajos estándares respecto a las propuestas y las exigencias de los proyectos de ley. A partir de la problemática expuesta, el presente informe tiene por objeto responder a la interrogante sobre cómo los partidos políticos, por medio de los parlamentarios, han presionado por la modificación de las leyes relativas a la transparencia, financiamiento y democracia interna tras ver amenazadas sus cuotas de poder.

¹ Cientista Política, Universidad Alberto Hurtado, Estudiante Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Investigadora CED.

Cabe preguntarse entonces, ¿Por qué ha sido negativa la respuesta de los propios partidos a la idea de fortalecer la transparencia y el funcionamiento interno democrático de ellos?, por consiguiente, ¿Porqué los partidos buscarían rebajar los estándares de transparencia y rendición de cuentas que contienen los proyectos de ley cuando es por la opacidad en este campo donde podrían encontrarse las explicaciones del deterioro de su imagen ante la opinión pública?

A partir de dichas interrogantes el presente ensayo analizará el difícil momento de los partidos políticos chilenos caracterizados por el desprestigio y la desinstitucionalización. Discutiremos sobre la importancia de los partidos políticos y la contribución de ellos a la calidad de la democracia así como la fuerte resistencia a realizar cambios en su funcionamiento interno⁴. Finalmente, concluiremos sobre la necesidad de cambiar la cultura política imperante de los partidos a través de nuevos estándares y exigencias que tanto la ciudadanía como el Ejecutivo exigen.

Política, Dinero y Democracia de Partidos

La vuelta a la democracia en 1990 estuvo acompañada de una recuperación de la posición protagónica de los partidos dentro del sistema político chileno. Tras la exitosa democratización, los partidos avanzaron en un proceso de institucionalización (Mainwaring y Torcal, 2005) destacando la estabilidad en las reglas y normas de competencia entre partidos, la legitimidad en los procesos electorales y el vínculo entre partidos y ciudadanos a través de relaciones estables en el tiempo (Mainwaring y Scully, 1995), virtudes que lo transforman entre los países con mayor grado de institucionalización y estabilidad en América Latina. Paradojalmente, producto de la globalización y la tecnología, la forma tradicional de comprender la política, sus actores e instituciones ha cambiado dando lugar a nuevas formas de representación basadas en la comunicación mediática y en la personalización política.

Hoy vemos como los partidos políticos se encuentran débilmente institucionalizados, fragmentados y con niveles bajos de representación política, elementos que se expresan a través de la creciente desafección y volatilidad electoral (Shair-Rossenfield, 2008), débil capacidad de reclutamiento y formación de militantes (Dalton y Wattenberg, 2000), baja movilización electoral, inestabilidad programática y escasa inclusión de los ciudadanos en el debate público. Elementos que han generado una actitud de desencanto en contra de la política y de los partidos.

En Chile, tras los escándalos de los casos Penta, SQM y Caval la crisis política se ha agudizado, aumentando los niveles de desconfianza que desde el retorno a la democracia se manifestaban con una tendencia al alza. A modo de ejemplo, anterior a la reforma sobre inscripción automática y voto voluntario, la participación electoral en elecciones presidenciales fue decayendo pasando de un 86,29% en 1990 a un 59,14% en 2009. Posteriormente, en las elecciones presidenciales del 2013 con voto voluntario, la participación electoral disminuyó 7% representado solo un 52,62% (Serval, 2015)⁵.

⁴ Decenas de propuestas para la reforma están en: Saffirio, Eduardo. "Partidos Políticos: Reformar para Institucionalizar". Informe de Asuntos Públicos N° 900. 2011.

⁵ Ver, de: Fierro, Jaime. "El Voto: Obligación y Derecho Ciudadano". Informe de Asuntos Públicos N° 870. 2011 e "Inscripción Automática y Voto Voluntario: ¿Efecto Boomerang en la Participación Electoral?" Informe de Asuntos Públicos N° 899. 2011.

Lo anterior ha devenido en ciudadanos alejados de la esfera pública. A diferencia de décadas pasadas, donde la agitación política, social y cultural prevaleció, hoy nos vemos enfrentados a una sociedad despolitizada, desinteresada por la política y los políticos, donde lo privado—lo banal, trivial, superficial—han sido los elementos más beneficiados producto de dichos cambios (Lipovetsky, 1994). Como resultado de lo anterior, la pérdida de valoración hacia las instituciones es inminente frente a una ciudadanía apática de los hechos sociales e incrédulo ante la realidad.

Lo cierto es que hoy en día la ciudadanía exige mayores estándares de transparencia y probidad, en esa línea los proyectos de ley ingresados por el Ejecutivo en el marco de la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política (2015) contemplan un conjunto de medidas normativas que tienen como objeto promover la transparencia y el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos. En un principio la reacción desde las bancadas de partidos tuvo una rápida acogida pero con el pasar de los meses se ha debilitado generando cierto tipo de resistencias, las que ha quedado en evidencia en la discusión y tramitación de los distintos proyectos en la Cámara de Diputados y Senado.

Por lo anterior, algunas indicaciones propuestas por la Comisión Engel no han contado con el respaldo del Ejecutivo ni de una parte de los parlamentarios en ejercicio. La preocupación viene dada sobre qué contenidos y en qué medida se considerarán los planteamientos propuestos por la Comisión Engel en lo relativo los proyectos de ley sobre el fortalecimiento y transparencia de los partidos (Boletín 9790-7) y el financiamiento de los partidos (Boletín 9632-06), los que fueron ingresados de forma separada generando así dificultades de seguimiento, coordinación y coherencia en la gestión por parte del Ejecutivo.

La medida fue cuestionada por algunos de los integrantes de la Comisión, incluido su presidente, Eduardo Engel, quién ha manifestado que al tramitarse separados ambos proyectos de ley se corre el riesgo de asegurar el financiamiento de los partidos políticos sin que ellos democraticen su organización interna. En esa línea es significativo “no solo dotarlos de los recursos necesarios para que puedan cumplir con sus funciones, sino por sobre todo, dar un giro significativo en materia de transparencia, democracia interna, rendición de cuentas e integridad en los sistemas de financiamiento” (Informe Consejo Asesor Presidencial, 2015: 65).

De esta manera, determinadas propuestas de la Comisión Engel se han visto cuestionadas en la discusión y tramitación de proyectos a raíz de que entre los partidos no existe total unanimidad respecto al ‘qué’ y ‘cuánto’ regular. Lo anterior se ejemplifica en los cambios en las tramitaciones de los proyectos del financiamiento público a los partidos e incluso en la nula acogida y disposición a legislar en lo relativo a la reinscripción de todos los militantes de los partidos, medida que pretende generar padrones confiables para un adecuado acceso al financiamiento público.

En este estado, la tramitación y discusión en el Congreso de leyes consideradas claves para el mejoramiento y transparencia democrática han sido matizadas a través de indicaciones que parcialmente responden a las propuestas del informe de la Comisión Engel. Así es como con sorpresa la ciudadanía se entera que no es que los parlamentarios no quieran legislar sobre la reinscripción de sus militantes en los partidos sino que solo quieren que se realice parcialmente considerando solo el 0.25% de sus padrones para tal efecto.

Por lo anterior, este tipo de modificaciones a las propuestas de la Comisión Engel nos permite sostener que las medidas de regulación se encuentran hechas a la medida de los partidos, de modo de no perder ni cuotas de poder ni influencia dentro del espectro político. Es legítimo preguntarse entonces, ¿Por qué los partidos buscarían rebajar los estándares de transparencia y rendición de cuentas que contienen los proyectos de ley cuando es por la opacidad en este campo donde podrían encontrarse las explicaciones del deterioro de su imagen ante la opinión pública?

Todo indica que la respuesta dice relación con que los partidos por décadas han permanecido absolutamente refractarios en lo que respecta a la modernización y fortalecimiento de la democracia interna. Los partidos poseen serios obstáculos y deficiencias que se encuentran arraigadas en su composición, prácticas, normas y actitudes. Es decir, en la cultura política de los partidos han predominado lógicas de funcionamiento que no se condicen con los valores democráticos que hoy la ciudadanía exige.

La complejidad de los problemas políticos que ha generado la crisis actual amerita que los partidos tomen decisiones públicas a partir de los desafíos que guardan relación con la representación política y la gobernabilidad del país. De lo contrario, si la tramitación de las leyes sobre transparencia y funcionamiento interno de la democracia se rigen sobre la base de cálculos políticos a partir de incentivos electorales y/o de cuotas de poder; nuevamente tendremos avances parciales respecto a las propuestas del informe de la Comisión Engel, lo cual sin duda traerá consigo críticas generalizadas al rol de los partidos.

Lo cierto es que el deterioro de los partidos ocurre en un momento delicado dado la debilidad de las organizaciones y su vínculo con la ciudadanía. Por un lado, los partidos políticos se encuentran desgastados y con escasa autocrítica respecto a la responsabilidad que tienen en democracia, “no están cumpliendo con tres de sus funciones principales: la representación, la selección de cuadros competentes para gobernar, y el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos políticos” (Innerarity, 2015: 17). Peor aún, la cultura política intra partidaria revela que los partidos se encuentran capturados por caudillos u operadores políticos que persiguen agendas partidarias marcadas por intereses particulares. De ahí la importancia de los mecanismos de democracia interna en los partidos a fin de reformar su funcionamiento organizacional, evitar la captura de intereses particulares en detrimento del interés general y transparentar la relación entre el dinero y la política.

Por otro lado, en rigor los partidos políticos no tienen presión ni fiscalización de los ciudadanos respecto a las decisiones que toman en el Congreso—fuera de la época electoral—. Es por tanto, lamentable observar que en la actualidad la ciudadanía ha abandonado su rol en el espacio público ya que, no existe presión para llevar a cabo las propuestas de la Comisión Engel. Inclusive se puede sostener que a la sociedad en general le es indiferente la política, no comprende o simplemente considera que toda discusión parlamentaria se basa en ‘arreglines’ políticos. En ese sentido, la ciudadanía debe pasar de la indignación y el estado de observadores/espectadores a uno propositivo y activo, pues, finalmente de la política no se puede prescindir, es un asunto de todos (Crick, 2001). Por el contrario, un rol relevante ha tomado la opinión pública proveniente de los técnicos y académicos de centros de pensamiento, quienes han deslizados duras críticas hacia los parlamentarios por las modificaciones propuestas por la Comisión Engel.

Por los motivos expuestos, sostenemos que la actual Ley sobre partidos requiere de severas modificaciones. En efecto, la Ley N° 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos promulgada en 1987 durante la dictadura militar, establece marcos normativos básicos a los partidos políticos presentando actualmente

serias deficiencias institucionales tales como la falta de transparencia en el acceso a la información de parte de sus militantes, inexistencia de mecanismos para la inclusión de jóvenes y mujeres en sus estructuras internas, carencia de normas que aseguren principios democráticos en el funcionamiento interno de los partidos, y finalmente, el financiamiento público de los partidos.

En este sentido, las propuestas de la Comisión Engel son una oportunidad para restablecer las confianzas con la ciudadanía y mejorar la calidad de la democracia, ello conllevará a la revalorización de las virtudes públicas —solidaridad, cooperación, fe en el porvenir— evitando tanto el encierro en la vida privada, el particularismo utilitarista y el despotismo. Lo anterior es de suma relevancia, si como país nos proponemos fortalecer las instituciones democráticas, la confianza y el debate en el espacio público. De lo contrario, tendremos individuos independientes e indiferentes a lo público, fortalecidos por su propia soledad y aislamiento (Béjar, 1988) lo que trae consigo el debilitamiento de la democracia.

Dado el diagnóstico realizado en el presente ensayo, los partidos necesitan con urgencia atender a sus debilidades y deficiencias democráticas si lo que se proponen es fortalecer la calidad de la democracia y junto con ello, restablecer las confianzas con la ciudadanía. Bajo dichos objetivos a lograr, los partidos, en particular los parlamentarios, quienes votaran los proyectos de Ley tienen una gran oportunidad de elevar los estándares democráticos de los partidos. De lo contrario, el resultado de la discusión y tramitación de las reformas puede generar resultados no esperados dadas las características de nuestro sistema de partidos y el *timing* social. Lo claro es que con los actuales partidos políticos y la calidad de nuestra democracia no será posible lograr el desarrollo⁶.

⁶ Sobre las razones para financiar con fondos públicos los partidos, ver: Saffirio, Eduardo "Financiamiento público de la política: ¿Cartelización y oligarquización de los partidos políticos?" Informe de Asuntos Públicos N° 906. 2011.

Conclusiones

A partir del ensayo vemos como los partidos políticos se encuentran en posiciones antagónicas respecto a la opinión pública, lo cual ha sido perjudicial para la política que se encuentra afectada por los bajos niveles de confianza pública. Con frecuencia, a los partidos se les considera instituciones egoístas, aisladas de los problemas cotidianos y en favor a los intereses particulares. Afrontar esta falta de apoyo popular a través de la aprobación de proyectos de ley que buscan modernizar su estructura interna y regular el financiamiento político es fundamental para contribuir en la rendición de cuentas de los partidos frente a los ciudadanos.

Indudablemente, los proyectos de ley basados en las propuestas de la Comisión Engel son importantes de aprobar pero logran poco por sí mismos. El marco jurídico es el primer paso para reformular conductas, actitudes y valores presentes en la cultura política de nuestros partidos. Los parlamentarios tanto de gobierno como de oposición deben mostrar un compromiso serio en la tramitación y discusión de los proyectos de ley sobre transparencia, democracia interna y financiamiento. De lo contrario, los problemas de descoordinación y modificaciones a los proyectos de ley ingresados en materias claves solo causaran malestar y desconfianza respecto a los resultados esperados.

Por tanto, las propuestas de la Comisión Engel así como las medidas administrativas y legislativas de la Agenda para la Probidad son una gran oportunidad tanto para los parlamentarios como los partidos políticos para fortalecer la democracia interna y de paso, dar una señal a la ciudadanía de que las medidas autoimpuestas deben hacerse con sacrificio para recomponer confianzas tras la aguda crisis de la política. De lo contrario, continuaremos realizando lecturas y diagnósticos desde la 'retórica de la reacción' (Hirschman, 1991) es decir, desde el inmovilismo, la autojustificación y la nula capacidad de autocritica respecto a los acontecimientos anteriormente descritos, lo cual no contribuye en la calidad de nuestra democracia.

Indudablemente, hoy los partidos políticos se encuentran adaptándose a los cambios sociales lo que ha implicado un difícil proceso de apertura y modernización en su estructura interna en cuanto a transparencia y democracia interna. Por un lado, el financiamiento político es relevante para la democracia: promueve el fortalecimiento de los partidos políticos y permite competir en condiciones equitativas. Por otro lado, la democracia interna de los partidos ofrece la oportunidad para que los ciudadanos confíen en los dirigentes y puedan involucrarse en dichas entidades, mejorando así la calidad de su reclutamiento.

Avanzar en las propuestas del Informe Engel y llevar adelante la agenda legislativa sobre probidad, deben ser la primera prioridad para los partidos y los parlamentarios si el objetivo es recomponer confianzas y fortalecer el vínculo con la ciudadanía. De este modo se contribuirá a promover la gobernabilidad, profundizar la institucionalización de los partidos políticos, recomponer confianzas y el encanto con la ciudadanía, elementos que definitivamente contribuyen a mejorar las bases éticas de la democracia y la calidad de ella.

Referencias

Béjar, H. (1988) El Ámbito Íntimo. Madrid: Alianza.

Consejo Asesor Presidencial (2015) Informe Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Santiago: Consejo Anticorrupción.

Crick, B. (2001) En Defensa de la Política. Barcelona: Tusquets Editores.

Dalton, M. y Wattenberg, R. (2000) Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.

Fierro, Jaime. (2011) El Voto: Obligación y Derecho Ciudadano. Informe de Asuntos Públicos N° 870.

_____. (2011) Inscripción Automática y Voto Voluntario: ¿Efecto Boomerang en la Participación Electoral? Informe de Asuntos Públicos N° 899.

Hirschman, A. (1991) Retóricas de la Intransigencia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

IDEA (2015) El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. Estocolmo: Idea Internacional.

Innerarity, D. (2015) La Política en Tiempos de Indignación. Madrid: Galaxia Gutenberg.

Lipovetsky, G. (1994) El Crepúsculo del Deber. Barcelona: Anagrama.

Mainwaring, S y Torcal, M. (2005) "La Institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". América Latina Hoy (12) 41 Pp. 141-173. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Mainwaring, S. y Scully, S. (1995) "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". Revista de Ciencia Política. Vol. 17 (1-2).

Saffirio, Eduardo. (2011) Partidos Políticos: Reformar para Institucionalizar. Informe de Asuntos Públicos N° 900.

_____. (2011) Financiamiento público de la política: ¿Cartelización y oligarquización de los partidos políticos? Informe de Asuntos Públicos N° 906.

Servel (2015) Datos extraídos desde la página web: <http://www.servel.cl/>. Revisado el 01 de Octubre del 2015.

Shair-Rossenfield, S. (2008) Assessing the causes and effects of electoral volatility: party system fragmentation, time and executive turnover, Thesis (MA)-The University of North California, Chapel Hill.

Proyecto de Ley (2015) Fortalecimiento y transparencia de la democracia. Boletín N° 9790-7. Santiago: Congreso Nacional de Chile.

Proyecto de Ley (2015) Modifica las fuentes de los ingresos de los partidos políticos y elimina el financiamiento privado de las campañas electorales. Boletín N° 9632-06. Santiago: Congreso Nacional de Chile.