

Partidos políticos y su rol descentralizador

Por Alessandra Dall'Orso Briones¹
Investigadora Fundación Piensa

Introducción

Los partidos políticos han mantenido un rol protagónico en el Estado contemporáneo, llegando incluso a decirse que sería inimaginable una democracia moderna sin ellos², al punto de considerarlos “indispensables en los sistemas democráticos”.

Esta relevancia ha generado la atención de diversos autores, convirtiendo sus aristas en objeto de estudio. A su vez, ella radica en una de las funciones de estas organizaciones: la representación de los intereses de los ciudadanos³; esto es, en su objetivo de servir de nexo entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales.

Esta situación se ve reconocida en la definición de partido político que la Ley Orgánica Constitucional otorga, al describirlos como “asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional”⁴.

Sin embargo, es necesario señalar que para que exista dicha contribución al régimen democrático, a través de la representación, no basta su sola existencia, si no que se requiere de cierta configuración que la asegure. Por ello, en esta reseña realizaremos un análisis de las normas que regulan los partidos políticos en Chile, revisando su constitución y funcionamiento interno; además de alternativas que la propenden, dedicándonos especialmente a revisar si ello contribuye a una efectiva democracia interna. La finalidad de ello es ver si el contexto descrito resguarda la representatividad de las regiones, estableciendo el rol que ello puede tener en un proceso de descentralización.

Algunas consideraciones previas

Como hemos señalado, es posible analizar las diversas aristas de los partidos políticos. Para los fines pretendidos en esta reseña, nos

¹ Abogada Universidad Adolfo Ibáñez. Investigadora a cargo del área de descentralización de la Fundación Piensa.

² Rol democrático de los partidos políticos. Capítulo 2.3 Auditoría a la democracia. (2014) PNUD.

³ Ídem.

⁴ Artículo 1 Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.

limitaremos a diferenciar la perspectiva de organización electoral, de aquella referida más bien a la organización de afiliados.

Por la primera, entendemos que estamos ante otra de sus funciones y que atiende a su ámbito externo: competir y elaborar programas para acceder al poder e implementar determinadas políticas públicas⁵; en otras palabras, aquella organización orientada a ganar elecciones. Para ello, se enfrenta al desafío de cautivar a los destinatarios de sus actividades e ideas, con la finalidad de obtener su voto.

En cuanto a la segunda, al conjunto de normas que establecen la interacción que se debe dar a su interior, estableciendo las formas de elegir a sus representantes. En definitiva, su sistema de toma de decisiones⁶.

En una primera lectura, es fácil sostener que la crisis de los partidos políticos se debe a carencias en su arista de organización electoral; sin embargo, veremos que como organización de afiliados también flaquean en la materia.

Legislación actual

Constitución

Este procedimiento⁷ se inicia con la suscripción de una escritura pública de al menos cien ciudadanos con derecho a sufragio, la que debe ser presentada a Director del Servicio Electoral. Dicha autoridad debe publicar en el Diario Oficial un extracto de ella, entendiéndose desde ese momento que el partido se encuentra en formación.

Durante este periodo, se cuenta con el plazo de doscientos diez días para lograr la afiliación de sus miembros, cuyo número debe corresponder al 0,25% del electorado que hubiere sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose según escrutinio practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Cumplido lo anterior, se presenta la solicitud de inscripción en el Registro de Partidos Políticos, la que luego de la correspondiente publicación en el Diario Oficial, es inscrito en dicho registro con indicación de las regiones donde hubiere quedado legalmente constituido.

Organización interna de los partidos

El legislador la encarga a los estatutos propios de cada partido, estableciendo como límite la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos. De esta manera, la ley solo regula determinados aspectos que

⁵ Rol democrático de los partidos políticos. Capítulo 2.3 Auditoría a la democracia. (2014) PNUD.

⁶ Sáez y Freidenberg. Organización y Funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina. (2001)

⁷ Artículo 4 y siguientes LOC de los Partidos Políticos.

deben ser respetados por los estatutos, permitiendo a cada uno darse la organización que estimen.

Dichos aspectos son los siguientes:

- a. Cada partido debe contar, al menos, una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo; agregando normas de funciones de cada uno.
- b. Exige a los estatutos contener normas para que la designación o apoyo a candidatos a Senadores y Diputados sean efectuados por el Consejo General, a proposición de los Consejos Regionales.
- c. Los partidos no pueden dar órdenes de votación a sus Senadores y Diputados, ni realizar recomendaciones en los casos en que el Senado esté llamado a obrar como jurado.

Situación chilena

El Servicio Electoral de Chile, SERVEL, es la institución encargada del registro de los partidos políticos. Según su cifras oficiales, actualmente existen 14 partidos, de los cuales solo la mitad tienen presencia en todas las regiones del país⁸.

En cuanto al funcionamiento interno, de acuerdo a la información recolectada por la Auditoría a la Democracia⁹, existen bloques estables de partidos, que cuentan con un sistema cerrado caracterizado por altas barreras de entrada. Esto por cuanto hay dificultad para que nuevos grupos logren constituirse como partidos políticos. Además, ha constatado la distante relación con la ciudadanía, junto con la existencia de tensiones internas ante la aparición de liderazgos personales.

En lo que respecta a la forma de interacción para la toma de decisiones, incluso los líderes de los partidos han reconocido como principal desventaja, la centralización del poder en las respectivas cúpulas¹⁰; en otras palabras, que la decisión de apoyo a candidaturas se radica en los líderes, en lugar de distribuirla a los diferentes niveles organizacionales.

¿Cómo puede relacionarse el funcionamiento de los partidos políticos con la descentralización?

La relación entre los conceptos radica en la función de representación de los partidos políticos. Cuando pensamos en regiones y localidades

⁸ Documento "Fecha de constitución de partidos políticos en regiones". (21 de julio de 2015) SERVEL.

⁹ Rol democrático de los partidos políticos. Capítulo 2.3 Auditoría a la democracia. (2014) PNUD.

¹⁰ Luna y Rosenblatt. "Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual." CEP.

empoderadas, con autoridades que respondan al mandato de sus electores¹¹, debemos retroceder y cuestionarnos quiénes llegan a competir para desempeñar dichas funciones. En ese momento aparece la figura de los partidos políticos, organizaciones de representación por excelencia, quienes deciden gran parte de las postulaciones.

En este contexto, la estructura interna que ellos tengan incidirá en qué tan representativo sea el candidato para la respectiva localidad. Con esto nos referimos a si el candidato tendrá o no alguna relación con la determinada institución que aspira enfrentar más allá de los requisitos formales que exige la ley, en lugar de solo contar con el apoyo de la cúpula de un partido. Esto resulta especialmente relevante porque, si bien hay otras organizaciones y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía participa, en un régimen democrático los partidos políticos siguen siendo las instituciones responsables de competir para acceder al poder y desarrollar programas de gobierno que representen a la ciudadanía.

Comentarios

Partimos señalando que una de las funciones de los partidos políticos es la representación de la ciudadanía, por cuanto son capaces de agruparla de acuerdo a valores o criterios compartidos; a su vez, que esto resulta fundamental para el funcionamiento democrático. Sin embargo, su mera existencia no basta para ello.

Podemos decir que para que efectivamente contribuyan a una democracia es necesario que¹², en primer lugar, se cuente con una normativa que permita la creación de nuevos partidos, con posibilidades de competir por el poder. En segundo lugar, que el sistema de partidos sea estable y sus dirigentes sean capaces de dialogar con otros sectores. Por último, que haya cercanía y transparencia, esto es, que haya democracia interna; es decir, que hay una relación con las bases, con los militantes.

Al contrastar estos requisitos con la realidad nacional vemos, por una parte, que la normativa de constitución de partidos políticos exige altos estándares, estipulando una representatividad previa que para un grupo más reducido puede resultar difícil de alcanzar en una etapa inicial.

Relacionado con lo anterior, como hemos señalado, se ha constatado estabilidad del sistema de partidos, lo que se puede ver influenciado por la alta barrera para crear nuevos partidos.

Finalmente, sobre la democracia interna, la ley establece solo reglas mínimas que pretenden asegurar una mayor representatividad de las

¹¹ Sáez y Freidenberg. Organización y Funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina. (2001)

¹² Rol democrático de los partidos políticos. Capítulo 2.3 Auditoría a la democracia. (2014) PNUD

regiones, al señalar que las divisiones regionales deben ser escuchadas antes de decidir a qué candidato apoyarán; sin embargo no hay garantía alguna.

Es decir, si nos basamos en estos criterios, en Chile nos falta camino por recorrer para sostener que los partidos políticos contribuyen al funcionamiento de la democracia. Además, si llevamos este diagnóstico a la situación de las regiones se profundiza, especialmente por las exigencias de creación de partidos y por la escasa democracia interna que existe en los partidos más grande.

Entonces, ¿qué camino debemos seguir?

Hay quienes sostienen que la forma de asegurar lo anterior es flexibilizar e incentivar la creación de partidos políticos regionales, pues consideran que con ello se logra favorecer la actividad política regional.¹³

Sin embargo, los partidos políticos regionales no aseguran que se cumpla el objetivo, lo importante es la existencia de una efectiva democracia interna. Es esto lo que garantizará que se atienda a las necesidades locales, respondiendo a sus electores en lugar de a sus partidos.

Así, creemos que la importancia está en establecer mecanismos que permitan y aseguren la representatividad, ya sea con partidos regionales o nacionales, mientras los últimos den espacio suficiente a sus representantes regionales.

¹³ Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.