



SERIE INFORME **SOCIEDAD Y POLÍTICA**

Partidos Políticos: **¿Quo vadis?**

Jorge Ramírez R.

JORGE RAMÍREZ R.

es cientista político de la Pontificia Universidad Católica de Chile y coordinador del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

INTRODUCCIÓN **06**

EL PARTIDO COMO PIEZA ANGULAR
DEL ORDEN DEMOCRÁTICO **07**

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE
LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y LA
PARADOJA CHILENA **08**

DOS CAMINOS HACIA
LA REVITALIZACIÓN PARTIDARIA **11**

LA COYUNTURA CRÍTICA DEL
FINANCIAMIENTO IRREGULAR DE
CAMPAÑAS Y LA RESPUESTA DEL
REGULADOR **13**

CONCLUSIONES **15**

Resumen Ejecutivo

Detrás de alentadoras cifras de estabilidad en los patrones de competencia electoral, se constata que durante muchos años se escondió una creciente falta de sintonía entre las estructuras partidarias y la ciudadanía, situación que en último tiempo ha develado nuestra frágil institucionalidad partidaria.

Frente a esta situación se abren dos caminos orientados hacia la consecución del objetivo común de tener partidos políticos más robustos: una primera fórmula que pone al Estado como actor clave en materia de financiamiento, regulación y operatividad de los partidos, versus una ruta alternativa, que busca potenciar a las estructuras partidarias de la mano de una reorientación y refidelización de las agrupaciones para con su medio específico: la sociedad civil.

Al respecto, la evidencia señala que la excesiva injerencia estatal no ha logrado generar las condiciones para que los partidos logren mejorar la situación de falta de legitimidad, sino que más bien, han generado lo contrario.

INTRODUCCIÓN:

La presente Serie Informe desarrolla un análisis sobre el estado actual de nuestro sistema de partidos políticos, poniendo foco en las oportunidades que se abren a partir de un creciente proceso de descrédito hacia las instituciones formales de intermediación política, tendencia que incita a la revisión y modernización de su diseño institucional. El tránsito desde un sistema de partido robusto, legitimado e institucionalizado, al de una institucionalidad frágil, depreciada socialmente y con escasa capacidad para agregar y procesar demandas ciudadanas, obliga a reflexionar sobre una de las piezas angulares de nuestro ordenamiento democrático.

Sin embargo, como se documentará a lo largo de la investigación, el cuestionamiento a las estructuras partidarias como contenedoras de proyectos políticos articulados orgánicamente está también presente en otras latitudes. Inclusive, algunos teóricos han llegado a plantear la tesis del "fin de los partidos"¹, siempre como respuesta a la dinámica en la cual los partidos políticos tradicionales se han visto sobrepasados por nuevas tendencias en materia de organización política. Éstas desafían las teorías tradicionales sobre la emergencia partidaria, desde lo institucional, como es el caso de los partidos "parlamentarizados", a la consolidación de espacios de toma de decisiones políticas desde el ámbito de lo extra institucional, o alternatively, a partir de nuevas fisuras que atraviesan a la sociedad, originándose a partir de ahí una tensión que permite la generación de rupturas y realineamientos políticos.

Paralelamente, se expondrán modelos regulatorios de partidos presentes en la experiencia comparada relevando los efectos de las legislaciones en variables críticas del nivel de eficacia e institucionalización de los sistemas de partidos tales como niveles de legitimidad, raigambre social, transparencia y partisanismo en la sociedad.

Finalmente, se analizarán las oportunidades y amenazas que están presentes para el caso de las disposiciones de reforma propuestas para nuestro ordenamiento partidario, dibujándose dos claros modelos alternativos resultantes: partidos que desde la regulación intensa se estructuran en los bordes de lo estatal, versus modelos que procuran afianzar las estructuras organizativas de los partidos con su medio específico natural, que es la sociedad.

¹ Al respecto, el ensayo ¿El final de los partidos? de Daniel Innerarity es clarificador en la descripción de cómo en tiempos políticos marcados por la liquidez y la volatilidad, el partido está dejando de ser la institución contenedora de la praxis política.

EL PARTIDO COMO PIEZA ANGULAR DEL ORDEN DEMOCRÁTICO

Los partidos políticos generan un amplio impacto en la configuración del carácter de la experiencia democrática (Katz & Crotty, 2006). Sin partidos políticos, difícilmente la democracia -entendida en su acepción contemporánea- podría existir (Malamud, 2003). Pero los modelos de organización partidaria son diversos, a grosso modo, la literatura identifica dos grandes tendencias en relación a la forma de estructuración de las funciones de los partidos políticos. Un primer modelo "pluralista", claramente identificado con la experiencia norteamericana, donde los partidos son orientados al resultado: hablamos de agrupaciones estrictamente focalizadas en el proceso electoral, donde el rol del candidato o los agentes políticos es preponderante en el modo de conducción, y con lineamientos políticos que emanan desde estructuras partidarias más flexibles, evidenciando una identidad y densidad programática más laxa, pero que por lo mismo, permite que el resultado desde el punto de vista de la acción pública sea más eficiente en la medida que se fundamenta en una mirada transaccional de la actividad política. En contraposición, un segundo modelo de desarrollo partidario "continental", propio de las democracias europeas, donde el partido político se entiende como el resultado de una tensión social, y que pretende, a la luz de un programa con una fuerte carga ideológica, la representación ya no sólo de intereses específicos, sino que la articulación de grandes corrientes sociales y de masas. En aquella conducción, el rol de los agentes políticos, ya sea candidatos, grupos de presión o agentes articuladores pierde protagonismo frente a la estructura y la orgánica formal del partido (Epstein, 1967).

En un nivel más específico, la literatura identifica también tipologías analíticas tales como partidos de intereses, partidos de masas, partido cartel, partidos instrumentales, partidos "catch all" o atrápalo todo (Krouwel, 2006). La distinción entre todos estos tipos de modelos no parece trivial, en la medida que tanto la interacción de los agentes en el proceso democrático, como el carácter de la representación política, y el tipo de gobernanza democrática será distinta, dependiendo del tipo de estructuración del sistema de partidos.

La diferenciación entre la dimensión pragmática y programática de la conceptualización de los partidos políticos se refleja también en los tipos de definición de partido político que están presentes en la literatura. Por un lado, Huckshorn (1984) define a los partidos políticos como "un grupo autónomo de ciudadanos que realizan una nominación y presentan candidatos a elecciones con la esperanza del control del gobierno", mientras que Lipset y Rokkan (1967) los entienden como la cristalización última de las líneas de ruptura constituidas alrededor de conflictos trascendentes que separan a los miembros de una comunidad, en función de sus posiciones respecto de debates sociales como: centro-periferia, Iglesia-Estado, tierra-industria y propietarios-trabajadores (Siavellis, 2006).

En relación al último enfoque, así como desde esta visión, los partidos políticos habrían surgido como respuesta a la tensión producto del cambio social, hoy éstos necesitan nuevamente adaptarse a la condiciones del cambio social para recuperar su sitial en el entramado democrático.

Pero más allá de su conceptualización, los partidos cumplen funciones que son transversales y universales, y desde las cuales se comprende su aporte a la experiencia democrática. Los partidos promueven la participación política, introducen incentivos para que los representantes rindan cuentas a sus bases y a la ciudadanía, forman cuadros para el control del gobierno, permiten un parámetro de identificación política a través del establecimiento de etiquetas ideológicas, formulan propuestas de política pública, promueven el debate político y programático, establecen un vínculo de agregación y canalización de los intereses entre el Estado y la sociedad civil y conducen y establecen una oposición formal al gobierno de turno (Scarrow, 2006).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y LA PARADOJA CHILENA

El sistema de partidos chilenos constituyó una excepción en el panorama latinoamericano. Éste se caracterizó durante buena parte del S.XX por ser altamente institucionalizado conforme a las tipologías tradicionales del análisis político ofrecidas por Manwaring y Scully (1995). Cuando hablamos de institucionalización del sistema de partidos, se hace referencia a (i) estabilidad en los patrones de competencia electoral expresados en el índice de volatilidad electoral (ver tabla 1), (ii) partidos con raigambre y tradición en la sociedad, (iii) aceptación de las agrupaciones partidarias y de las elecciones como instancias legítimas de la resolución de controversias

en la esfera democrática, (iv) procesos de agregación de preferencias políticas por organizaciones que dependen de una institucionalidad y una orgánica más allá del líder de turno. Todas estas eran algunas de las características que distinguían al sistema de partidos chilenos en el concierto latinoamericano.

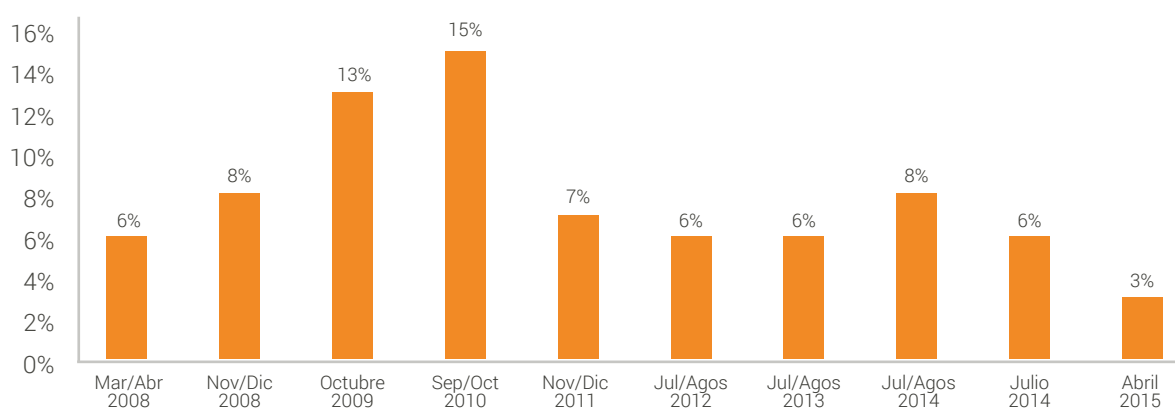
Tabla 1
ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL

Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Pedersen ²

País	Períodos de datos	Última elección considerada	Índice de volatilidad electoral agregado	País	Períodos de datos	Última elección considerada	Índice de volatilidad electoral agregado
USA	32	2010	3,4	India	14	2009	25,1
Australia	25	2010	7,3	Argentina	14	2011	25,1
Austria	19	2008	7,3	Trinidad y Tobago	11	2010	25,1
Reino Unido	17	2010	7,6	Hungría	5	2010	25,1
Honduras	7	2009	7,8	Tailandia	7	2011	27,2
Alemania	16	2009	8,3	República Checa	6	2010	27,7
Suecia	19	2010	8,4	Costa Rica	16	2010	29
Singapur	7	2011	10,8	Corea del Sur	6	2012	29,3
Países Bajos	19	2010	13,4	Macedonia	6	2011	32
Malasia	8	2008	13,7	República Dominicana	8	2010	32,3
Chile	5	2009	13,9	Estonia	5	2011	32,5
Japón	20	2009	14,2	Ecuador	11	2009	33
Uruguay	5	2009	14,6	Venezuela	11	2010	34,5
Italia	15	2008	15,2	Rusia	5	2011	34,8
El Salvador	9	2012	15,5	Bolivia	6	2009	35,9
Colombia	17	2010	15,9	Polonia	6	2011	36
Taiwán	6	2012	16,9	Latvia	6	2011	36,4
Brasil	6	2010	18,2	Romania	5	2008	36,9
Israel	17	2009	20,9	Lituania	5	2012	39,7
México	5	2009	21	Bulgaria	6	2009	39,9

² Se define volatilidad electoral como $VT = -\sum i \nabla |2 i=1$ donde la variación del voto que experimenta cada partido entre dos elecciones sucesivas se representa por $P_i \nabla = P_i(t+1) - P_i(t)$, $i = 1, \dots, n$ siendo P_i la proporción de

voto del partido i -ésimo y (t) y $(t+1)$ dos convocatorias electorales sucesivas. El índice oscilará entre un mínimo de 0 y un máximo de 100.

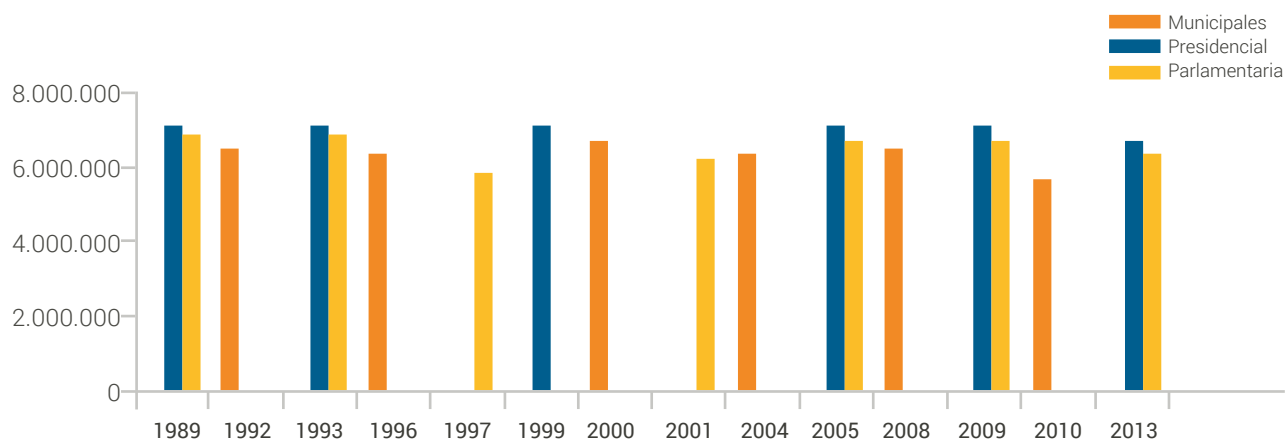


A la hora de analizar los criterios, se constata que en primer lugar los patrones de competencia electoral, reflejados en el índice de volatilidad electoral son marcadamente estables. En el contexto de la experiencia comparada, éste pareciera ser un elemento de continuidad respecto de la institucionalización característica de periodos anteriores. Sin embargo, el análisis de las otras dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos son los que permiten problematizar la tesis de la completa estabilidad, al evidenciarse elementos de cambio o ruptura.

Al respecto, la serie de encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP) evidencia que los niveles de confianza ciudadana depositada en los partidos políticos ha venido en un descenso sostenido desde el año 2008, llegando incluso a un alarmante 3% de confianza, situándose aquella cifra dentro del margen de error estadístico del propio estudio (ver gráfico 1).

Gráfico 1
**CONFIANZA EN LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS COMO INSTITUCIÓN
 (2008-2015)**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Serie Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP).



Misma tendencia se observa al considerar los niveles de participación electoral, que han experimentado un evidente descenso, aunque menos agudizado de lo que se tiende a presentar, si se considera, por ejemplo, la tendencia en término del número de votos válidamente emitidos (ver gráfico 2).

Sin embargo, la señal más clara de que el proceso de agregación de preferencias realizado por los partidos evidencia signos de fragilidad es el auge de la movilización social como recurso alternativo al de la canalización de demandas políticas por la vía de las agrupaciones políticas formales. Esto constituye una señal inequívoca de la corrosión de la legitimidad de los partidos políticos y de su función en nuestro ordenamiento democrático.

Una explicación alternativa a la hora de comprender la estabilidad en los patrones de competencia está presente en el análisis de Kitschelt et al. (2014). Los autores plantean al sistema de partidos programáticamente estructurado como variable crítica del nivel de rendición de cuentas y responsabilidad que genera el sistema en una relación donde, desde el punto de vista del modelo principal agente, la ciudadanía es el principal y los actores políticos, los agentes mandatados por el principal. Cuando la vinculación elector votante no opera en clave programática, la estabilidad electoral no se explica por la fortaleza de los partidos, sino más bien, por la fortaleza de candidaturas individuales que compiten de forma descentralizada aunque bajo una etiqueta común (Luna & Rosenblatt, 2012). Esto permitiría generar una aparente ilusión de estabilidad detrás de la cual se esconde un emergente fenómeno de personalización de la política que bien podría ser una variable incidente en la desafección.

Así las cosas, la misma estabilidad política no parece una condición suficiente a la hora de dar cuenta de la plena institucionalización del sistema de partidos. De este modo, paralelamente, un paulatino proceso de falta de arraigo social y distanciamiento de las lógicas partidarias con el tejido social se fue gestando. De ahí el diagnóstico compartido respecto de la necesidad de revitalizar un sistema de partidos que ha sido categorizado como “estable, pero desarraigado” (Luna & Altman, 2011).

Gráfico 2
**PARTICIPACIÓN ELECTORAL
1989-2013 POR TIPO DE ELECCIÓN**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL.

DOS CAMINOS HACIA LA REVITALIZACIÓN PARTIDARIA

Una respuesta espontánea, desde el punto de vista de la institucionalidad, a la hora de buscar una revitalización de los sistemas de partidos, pasa por establecer modificaciones en su regulación. La “relegitimación vía regulación” ha sido un tópico bastante abordado por la literatura, particularmente en su corriente europea, existiendo dos caminos específicos: la intromisión estatal en la vida partidaria vía regulación, o la búsqueda de una resintonía de las agrupaciones partidarias con la sociedad civil para hacer de estas instituciones, más “inclusivas”, en la noción de Acemoglu y Robinson (2014).

Respecto del primer camino, la hipertrofia estatal en materia de regulación en Europa ha derivado en el surgimiento de la tipología de “partido cartel” (Katz and Mair, 1995). El partido cartel tiene como característica a la interpenetración entre el partido y el Estado, bajo tres modalidades: dependencia del partido en el Estado (financiamiento), la administración del partido por el Estado (disposiciones sobre modos de organización y prácticas) y finalmente, la captura del Estado por parte de los partidos a través del patronazgo (Van Biezen & Kopecky, 2014). En esta mutua interacción, la evidencia sostiene que el anclaje de dependencia estatal ha permitido, por un lado, que los partidos obtengan los recursos para sobrevivir y permanecer en el poder, en contextos de creciente deslegitimación y desarraigo social. Por otra parte, al ocupar un sitio privilegiado en el Estado, el partido cartel, promueve legislación favorable en términos de acceso a medios de comunicación y financiamiento público. Esta dinámica, muy presente en el escenario europeo, ha dado pie al surgimiento de hipótesis explicativas que vinculan la deslegitimación de las agrupaciones partidarias con el desanclaje de los partidos de la sociedad, como consecuencia de su creciente enquistamiento en el entramado estatal (Ignazi, 2014).

Esta línea argumental posee sustento empírico. Análisis que observan el vínculo entre regulación partidaria por el Estado y los niveles de legitimidad ciudadana generados, llegan a la conclusión que la regulación intensa de los partidos políticos no hace de éstos, instituciones más afianzadas en la ciudadanía. Whiteley (2014) al estudiar 24 democracias europeas respecto del nivel de regulación de los

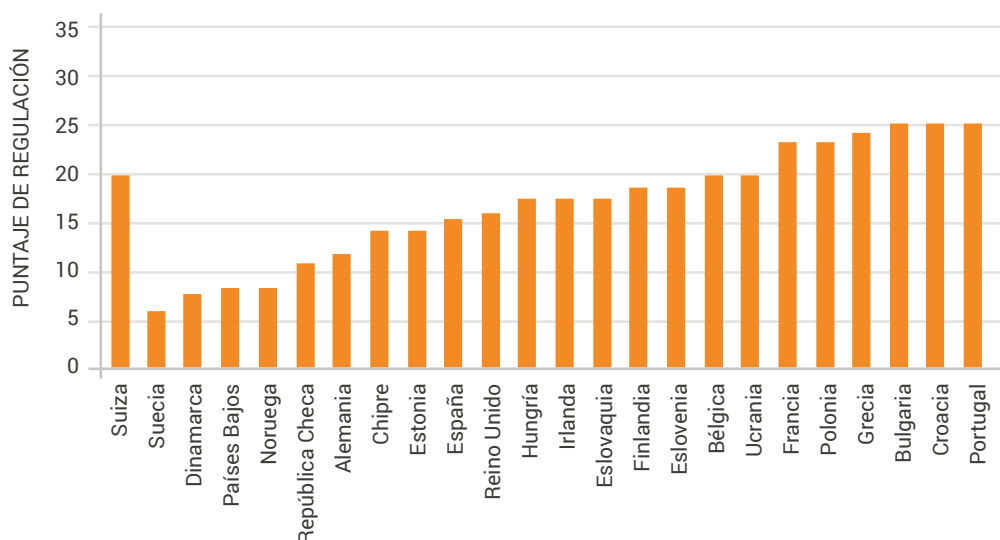
partidos políticos, operacionalizado a través de una tipología construida sobre la base de los datos de IDEA Internacional y los niveles de confianza en los partidos políticos medida a través de la Encuesta Mundial de Valores (WVS), muestra que regulaciones maximalistas no se traducen en mayores niveles de confianza por parte de la ciudadanía a las agrupaciones partidarias, ni tampoco generan mayores niveles de partisanismo en aquellas sociedades, sino todo lo contrario (ver gráficos 3 y 4).

Es precisamente en los países donde los partidos poseen regulaciones más intensas como Portugal, Grecia y Francia, donde en la actualidad, los partidos son desafiados y rebalsados por nuevas formas de agregación de preferencias. Este conjunto de evidencia es consistente con la que entrega Mair and Van Biezen (2001) y Van Biezen et al. (2012) en relación a que el activismo partidista y el trabajo voluntario en las asociaciones partidarias está decayendo progresivamente en Europa debido a que los partidos están desarrollando su vida interna y creciendo, en el contorno de la estatalidad.

De este modo, como se observa en el gráfico 3, en el caso europeo se visualiza una clara correlación negativa (coeficiente r de -0.81) en la relación existente entre el nivel de regulación que experimentan los partidos en cada uno de los 24 países analizados, y los niveles de confianza producidos por los mismos.

Un camino alternativo supone robustecer la institucionalidad partidaria, no de la mano de una hipertrofia estatal, sino que por el contrario, afianzando los vínculos de participación y responsabilidad de los partidos para con la sociedad civil.

Acemoglu y Robinson (2014) plantean que la existencia de un tipo particular de instituciones, denominadas por ellos como “instituciones políticas inclusivas”, las cuales permiten que el poder en cualquier institución del orden político se distribuya de manera razonable dentro de una determinada sociedad. Lo anterior se da al imponer deberes y derechos más estrictos, a efecto de garantizar procesos conocidos por todos los miembros del juego político, y exponiendo a las autoridades



al escrutinio ciudadano frente a su toma de decisiones. La diferencia entre este tipo de instituciones políticas explica, en palabras de los autores, cómo países con características culturales, climáticas y geográficas similares poseen una proyección divergente en el tiempo en lo que concierne a su desarrollo.

Si llevamos este análisis al ámbito de la institucionalidad partidaria, existen una serie de arreglos institucionales orientados a descentralizar la toma de decisiones al interior de los partidos políticos, que perfectamente podrían introducirse con el objeto de ir reivindicando el rol activo de sus militantes, tales como (1) la diversificación y no la restricción de sus fuentes de financiamiento corriente y electoral entre diversos actores afines a la agrupación, los cuales podrían revitalizar la alicaída vida interna partidaria, (ii) descentralizar los órganos de toma de decisiones o hacer de estas instancias las más representativas posibles de los intereses de los militantes, (iii) promover, sin imponer, prácticas de democracia interna, (iv) potenciar el rol de “selectorado” de las bases de militantes y adherentes en los procesos de designación de candidaturas. Sin ir más lejos, son prácticas presentes en la experiencia de modelos de organización partidaria predominantes en partidos de países como EE.UU. y Reino Unido, donde a diferencia del caso europeo continental, los partidos políticos no han experimentado una falta de arraigo social de alta intensidad.

Gráfico 3
ÍNDICE DE REGULACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA

Fuente: Whiteley (2014).

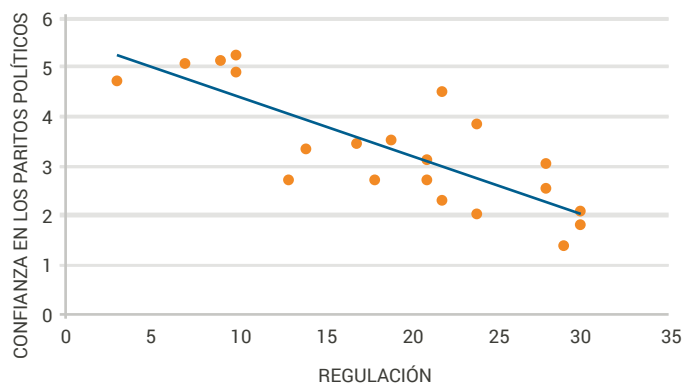


Gráfico 4
RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE REGULACIÓN Y LA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Fuente: Whiteley (2014).

LA COYUNTURA CRÍTICA DEL FINANCIAMIENTO IRREGULAR DE CAMPAÑAS Y LA RESPUESTA DEL REGULADOR

No cabe duda que el escenario político atravesó por un shock externo vinculado al financiamiento irregular de campañas políticas. Este escenario catalizó una serie de movimientos reformistas en la línea de establecer un nuevo marco regulatorio para la relación entre el dinero y la política, el órgano contralor electoral y la institucionalidad partidaria, entre otras.

De este modo, la respuesta del Ejecutivo fue dar forma a un Consejo Asesor Anticorrupción liderado por el economista Eduardo Engel que propuso una batería de iniciativas orientadas a establecer un nuevo estándar democrático en materia de partidos políticos. Dentro de las recomendaciones específicas del consejo asesor se incluía el envío de un proyecto de ley de partidos políticos; la consagración de los partidos como personas jurídicas de derecho público³; reinscripción de todos los militantes; la revisión de los criterios de constitución de partidos aprobados en la recién aprobada reforma electoral; el fomento de prácticas de democracia interna; el aumento de los estándares de transparencia tanto activa como pasiva; la extensión del principio de paridad de género en la conformación de los órganos directivos de las agrupaciones⁴ y el establecimiento de financiamiento corriente, equivalente a 6.900 millones de pesos anuales, entre otras.

Muchas de las sugerencias parecen pertinentes, otras resultan más discutibles a la luz del resguardo que toda legislación en materia de institucionalidad política debe calibrar: participación, autonomía, competencia y transparencia.

De manera paralela muchas de estas disposiciones fueron incorporadas en un proyecto de ley bajo la modalidad de mensaje (boletín 10154-07) que “fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización”.

En primer lugar, no parece acertado que a la luz de la legislación que se encuentra en tramitación en materia de financiamiento de la política, el ingreso de los partidos tenga prácticamente como única fuente a los aportes estatales. Lo anterior no sólo podría constituir un perjuicio en términos de la autonomía financiera y operacional, sino que se complementa con una potencial pérdida de autonomía formal respecto del poder de turno, de la mano de la conceptualización de los partidos como personas jurídicas de derecho público⁵.

Así las cosas, el proyecto en lugar de centrarse en las materias sustantivas que hacen de los partidos instituciones muy auto referenciadas y bastante opacas en términos de apertura a la toma de decisiones e involucramiento ciudadano, devela que el Ejecutivo insiste en desconocer que los problemas de legitimidad y falta de capacidad de las agrupaciones partidarias para dar respuestas a los impulsos de participación ciudadana no pasan necesariamente por el carácter del financiamiento de los partidos ni por su estatus jurídico, sino que por disposiciones orientadas a darle más relevancia a las instancias de toma de decisiones.

Al respecto, en Chile, la legislación vigente no establece principios orientadores en la línea de introducir elementos de democracia interna, ni instancias formales para mecanismos de resolución de controversias. De ahí que el tránsito hacia la introducción de prácticas de democratización plena -por ejemplo, bajo la regla “un militante un voto”- sean relativamente nuevas y de lenta masificación en la tradición partidaria nacional.

Sin embargo, la pregunta de fondo es si debe la legislación inducir a un catálogo de prácticas democráticas en las agrupaciones partidarias. La respuesta es que probablemente no, lo cual no obsta a que sí se puedan introducir elementos que permitan la formalización de instancias de deliberación periódicas tanto a nivel central como en regiones, un estándar de periodicidad en la renovación de cargos de la conducción partidaria y elementos de integración territorial -regiones- para la conformación de su directiva, para el caso de partidos nacionales. Lo anterior parece crucial en el contexto de un país con la extensión territorial como el nuestro y donde, por ejemplo, las regiones abogan por más poder efectivo en la toma de decisiones.

³ Con el voto de minoría de los consejeros Vittorio Corbo, Rosanna Costa y Lucas Sierra.

⁴ Con el voto de minoría de los consejeros Rosanna Costa y Lucas Sierra.

⁵ Un análisis jurídico más acabado respecto de las implicancias de este punto está desarrollado en Reseña Legislativa LyD, N° 1196 del 17 de Julio de 2015.

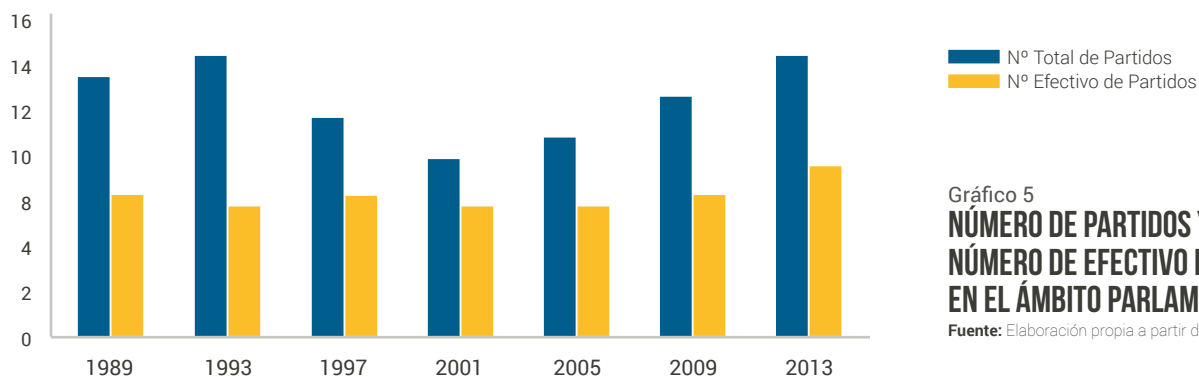


Gráfico 5
**NÚMERO DE PARTIDOS Y
 NÚMERO DE EFECTIVO DE PARTIDOS
 EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL.

Por otra parte, y en orden a darle más poder decisorio a las bases militantes, otra sugerencia no contemplada por el informe Engel, ni por el mensaje del Ejecutivo, es que mediante legislaciones complementarias pero relacionadas a la vida partidaria tales como la Ley 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos, se desconcentre la facultad de decisión respecto a la realización de primarias desde únicamente el Consejo General a instancias de representación regional, o por la vía de la recolección de firmas de militantes. Bajo el prisma de la autorregulación del mercado político de facto, muchas organizaciones están desarrollando prácticas que se integran en la lógica de la descentralización y la mayor preponderancia del rol de sus militantes, no obstante sería mejor que éstas se encontraran debidamente institucionalizadas.

Respecto de los criterios de constitución y disolución, las sugerencias de la comisión parecen acertadas, no así lo propuesto por el Ejecutivo, que disminuye a la mitad el número de firmas necesarias para la constitución de partidos. A pesar que la normativa vigente sobre partidos políticos ha sido cuestionada por algunos actores al imponer umbrales para la conformación de partidos, consideramos que un número de 0,5% de los electores que hubiere sufragado en la última elección cumple con la máxima de que el partido responda al genuino interés de representación de una corriente ciudadana, y no es un simple eco de la voluntad de liderazgos particulares y contingentes, puesto que para eso existe el carácter independiente de la candidatura.

Lo que sí parecía más cuestionable del proceso es que se tornaba excesivamente costoso, dado que las firmas para la constitución debían ser legalizadas ante notario o un oficial del Registro Civil. En esta materia, el proyecto del Ejecutivo avanza hacia la disminución de los costos de transacción vinculados al proceso, mandando a los funcionarios habilitados del Servicio Electoral para que puedan suplir el

rol que ejercen los notarios. Más cuestionable es que los notarios deban realizar este trámite de manera gratuita.

Otro debate en el seno de la discusión respecto al carácter de los partidos políticos, pasa por la eliminación o no del criterio de contigüidad geográfica para la constitución de partidos. Al respecto, la normativa vigente posee un sesgo regionalista, que no necesariamente debe ser visto desde una óptica negativa. El énfasis regionalista está dado por un status diferente para conformación y disolución de partidos cuando éstos corresponden a zonas geográficamente contiguas (tres regiones). Consideramos que no se debe alterar esta visión en cuanto la conformación de agrupaciones políticas desde la perspectiva local será un fenómeno creciente y que sintoniza con el discurso de descentralización de la toma de decisiones muy propio de democracias consolidadas. Sin embargo, parece inapropiada la fórmula impulsada por el Gobierno donde un partido podrá constituirse en tan sólo una región.

Adicionalmente, consideramos que no se debiera modificar la cláusula de disolución del requerimiento del 5% de la votación en la elección de diputados. Éste es un dispositivo contra la fragmentación del sistema de partido que está presente en otras democracias consolidadas y previene la difícil combinación que se da cuando coexiste un sistema presidencialista con un sistema de partidos fragmentado.

Al respecto, y como antecedente a considerar respecto de los puntos abordados en los párrafos anteriores, no parece trivial que en Chile, con fecha de julio de 2015, existan 14 partidos constituidos, 6 partidos en formación y 3 en trámite de constitución, y desde 1989 a la fecha más de 50 agrupaciones hayan pretendido constituirse como partido, conforme a datos del Servicio Electoral. Sin ir más lejos, hoy la tendencia permite observar que tanto a nivel de número total de agrupaciones como de número efectivo de partidos políticos⁶ (ver gráfico 5) la fragmentación del parlamento alcanza su mayor punto desde 1989, tendencia que dado los efectos mecánicos del nuevo sistema electoral aprobado, podría agudizarse.

⁶ Se define como el inverso de la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de votación de los diversos partidos (V_i) dado por la fórmula $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n V_i^2}$ Donde el índice representa la cantidad de partidos de igual tamaño, dando cuenta de la fragmentación del sistema.

CONCLUSIONES

En el presente documento se indagó en el diagnóstico respecto de la fragilidad de nuestra institucionalidad partidaria. Detrás de alentadoras cifras de estabilidad en los patrones de competencia electoral, durante muchos años se escondió una creciente falta de sintonía entre las estructuras partidarias y la ciudadanía. El producto de aquel distanciamiento son las preocupantes tendencias en términos de valoración y legitimidad con que los partidos son percibidos por la ciudadanía en la actualidad.

Reconociendo que el fenómeno de desafección hacia la política es mucho más complejo como para situarlo exclusivamente en la institución de los partidos políticos, y observando que tendencias similares atraviesan a otras sociedades inclusive con mayor trayectoria y densidad democrática, es que surge un impulso acertado por tratar de revitalizar el sistema de partidos. Sin embargo, son dos los caminos orientados hacia la consecución del objetivo común de tener partidos políticos más robustos: la fórmula de la intromisión estatal en materia de financiamiento, regulación y operatividad y el camino de potenciar a las estructuras partidarias de la mano de una reorientación y re fidelización de las agrupaciones para con su medio específico: la sociedad civil.

Como se constata a partir de la evidencia, el primer camino no ha logrado generar las condiciones para que los partidos logren mejorar la situación de falta de legitimidad y hayan recuperado su rol central en el juego democrático sino que más bien han generado lo contrario. De ahí el cuestionamiento a la decisión del Ejecutivo en la línea de propiciar a través de su proyecto de ley en la materia, una mayor dependencia de las agrupaciones partidarias respecto del Estado.

Como camino alternativo, se propone fomentar el crecimiento de los partidos no en el margen de la estatalidad, sino que desde la sociedad civil, a partir de un set de disposiciones particulares que permitan que sean los militantes a través de acciones como el financiamiento, su participación de las instancias de deliberación, selección y sanción, quienes den forma a la vida activa de los partidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. *Deusto Ediciones*.

Epstein, L. (1980). Political Parties in Western Democracies. *Transaction Books*.

Huckshorn, R. (1984). Political Parties in America. *Brooks/Cole Pub Co.*

Ignazi, P. (2014). Power and the (il) legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? *En Party Politics, Vol. 20 (2)*.

Innerarity, D. (2013). ¿El final de los partidos? *Ensayo disponible en http://elpais.com/elpais/2013/07/26/opinion/1374855739_168114.html*

Katz, R & Crotty, W. (2006). Handbook of Party Politics. *Sage Publications*.

Katz, R. & Mair. (1993). "The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization". *En American Review of Politics. N° 14*.

Kitschelt, H; Hawkins, K; Luna, J.P; Rosas, Zechmeister, E. (2010). Latin American Party Systems. *Cambridge University Press*.

Krouwel, A. (2006). "Party Models". En Katz, R & Crotty, W. (editores). Handbook of Party Politics. *Sage Publications*.

Lipset, S.M & Rokkan, S. (1967). "Cleavage structure, party system, and voter alignments". *En Lipset, S.M & Rokkan, S. (editores), Party Systems and voter alignments. New York. Free Press*.

Mainwaring, S & Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *En Revista de Ciencia Política. Vol. XVII (2)*.

Mair, P. & Van Biezen, I. (2001). Party membership in twenty democracies, 1980–2000. *En Party Politics N° 7*.

Malamud, A. (2003). "Partidos Políticos". *En Introducción a la Ciencia Política, Julio Pinto (editor), Eudeba*.

Luna, J.P & Rosenblatt, F. (2012). "¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual". *En Diaz, F.J & Sierra, L. (editores) Democracia con partidos. CEP-CIEPLAN*.

Luna, J.P. & Altman, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *En Latin American Politics And Society*.

Scarrow, S. (2006). "The nineteenth-century origins of modern political parties: The unwanted emergence of party based politics". *En Katz, R & Crotty, W. (editores). Handbook of Party Politics. Sage Publications*.

Siavellis, P. (2006). "Party and social structure". *En Katz, R & Crotty, W. (editores). Handbook of Party Politics. Sage Publications*.

Van Biezen, I. & Kopecky, P. (2014). The cartel party and the state: Party–state linkages in European democracies. *En Party Politics Vol. 20 (2)*.

Van Biezen, I., Mair, P. and Poguntke, T. (2012). Going, going, ...gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *En European Journal of Political Research N° 51*.

Whiteley, P. (2014). Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe. *En International Political Science Review. Vol. 35 (3)*.

