

ESTE ARTÍCULO PERTENECE AL LIBRO:

Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEB, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

## REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



PATRICIO ZAPATA LARRAÍN  
PROYECTAMÉRICA

Chile se apresta a cumplir 200 años de vida independiente. Los partidos políticos chilenos, por su parte, ya han cumplido 150 años.

En efecto, y de acuerdo a la historiografía más autorizada, fue a mediados de 1856 que aparecen en acción, por vez primera, colectividades políticas dotadas de liderazgos públicos, incipiente organización territorial y un ideario programático claramente diferenciado. Fue, como se sabe, la historizada «cuestión del Sacristán» la que vino a trizar la armonía dentro de la aristocracia pelucona que habían venido apoyando a los Presidentes del régimen portaliano. Del incidente emergerían dos grupos muy distintos: los conservadores católicos y los montt-varistas. Algunos meses después, los opositores de talante progresista, herederos del pipiolaje, se organizarían como partido liberal. Pocos años después, los liberales más doctrinarios, casi todos de Atacama y Coquimbo, organizarían las primeras asambleas del Partido Radical. Así, en cuestión de pocos años, los viejos bandos de amigos y clientes serían reemplazados por partidos de miembros y adherentes.

Han transcurrido, entonces, 150 años desde la irrupción de los partidos políticos. Estas entidades han cumplido un papel central en la historia de Chile. Razón más que suficiente para reflexionar sobre el tema en sentido prospectivo y para agradecer y felicitar, por supuesto, a los organizadores de este evento.

Este artículo comienza proponiendo algunas definiciones conceptuales. Luego, se sugiere una reflexión sobre nuestros problemas de representatividad política y la responsabilidad que a todos nos cabe al respecto.

## LA REPRESENTATIVIDAD

La palabra representación tiene al menos dos significados políticos importantes. Por una parte, se refiere a un conjunto de mecanismos a través del cual un grupo de individuos sirve de vehículo (*de medio*) para los efectos de hacer presente la voluntad de un grupo mayor de personas, de manera tal que las decisiones de los primeros han de ser consideradas, para todos los efectos, como determinaciones de los segundos.

Desde este primer punto de vista, que llamaremos *representatividad con presencia*, habrá mayor representatividad cuando los mecanismos existentes permitan, a la vez, la expresión de la mayor cantidad de personas (criterio cuantitativo), y que los intereses y deseos diversos manifestados públicamente por tales personas sean recogidos de manera fiel, plural, inmediata y eficaz (criterio cualitativo).

Representación, sin embargo, puede significar también otra cosa distinta. Trátase, en este segundo significado, de la capacidad de una élite de visualizar, comprender, asumir y proyectar, eficazmente, cuáles podrían ser los intereses y deseos del resto de la población. En esta acepción, los objetos de «representación» no necesitan desplegar ninguna actividad. Les basta con ser lo que son y como son. Ya vendrán a su casa los encuestadores a captar, científicamente —con escaso margen de error— cuáles son sus verdaderos intereses y deseos. Luego, y tras el procesamiento de los expertos en opinión pública, la élite adoptará y retransmitirá tales intereses y deseos.<sup>1</sup>

Desde esta segunda perspectiva, que denominaremos *representatividad por evocación*, la mayor o menor representatividad de una élite dependerá tanto de su capacidad para leer certeramente los estudios u encuestas, como de su flexibilidad para responder a los cambios de la sociedad y los vaivenes de la opinión.

La representatividad del sistema, en el primer sentido indicado, resulta ser, al menos desde la óptica de la democracia, el elemento esencial en que se basa su legitimidad. En efecto, en una sociedad en que la mayoría de los sujetos se abstiene de los actos básicos de la participación política y/o en que no se contemplan procedimientos que le permitan, a quienes lo deseen, influir decisivamente sobre el

---

1. Lo señalado no debe interpretarse como una crítica a los instrumentos demoscópicos *per se*. Nada se puede objetar desde la democracia a las encuestas bien hechas. Por el contrario, pueden ser de gran ayuda a la hora de tomar decisiones.

proceso político, las élites que detentan posiciones de poder no pueden pretender ninguna validación democrática para sus actuaciones; descansando su dirección, por lo tanto, sobre las únicas otras bases posibles: la tradición, los buenos resultados económico-sociales o la violencia. Las cuales son, conviene no olvidarlo, bases de apoyo febles de cara a la modernidad, inestables frente a los ciclos e injustas ante el humanismo.

En el segundo sentido, y siempre en el contexto de la democracia, la mayor o menor capacidad de partidos políticos, y de las instituciones en general, de abarcar simbólicamente las distintas identidades e intereses resulta decisiva a efectos de obtener, cada cuatro o cinco años, la ratificación de aquella parte del electorado que sigue sufragando. No quisiera que se entendiera que estoy minimizando la importancia práctica de la *representatividad por evocación*. Un uso inteligente de los símbolos y los discursos puede constituir para una élite, o para un sistema, un sucedáneo para la falta o insuficiencia de *representatividad con presencia*.

Dos ejemplos servirán para ilustrar las potencialidades de la *representatividad por evocación* como sucedáneo de la *representatividad con presencia*.

- a. Los partidos políticos que tienen pocas militantes o dirigentes mujeres pueden intentar, y los han hecho históricamente, obviar tal déficit de *representación con presencia*, multiplicando las señales que intenten representar por evocación (creando departamentos femeninos, vicepresidencia de la mujer o insistiendo en los llamados «temas de género»<sup>2</sup>).
- b. Un sistema político que no moviliza activamente ni considera en posiciones de poder a los miembros de la etnia mapuche, puede intentar suplir o subsanar dicha falencia representativa creando una institucionalidad ad hoc o incluyendo en la Constitución un reconocimiento expreso a la identidad de los pueblos originarios.

---

2. Dejemos establecido, en todo caso, que medidas de discriminación positiva o de cuotas, que tienen por objeto bonificar la representación de personas de un género, etnia o grupo históricamente infrarrepresentado en razón de factores sociales endémicos, no constituyen una forma de *representación por evocación* sino que, al consistir, precisamente, en aumentar la participación de individuos del grupo postergado, son medidas de reforzamiento de la *representación con presencia*.

En principio, medidas como las examinadas en los dos ejemplos anteriores no son necesariamente contradictorias con la *representación con presencia*. Incluso, pueden ser vistas como complementos que buscan, precisamente, reforzar una *representación con presencia* débil. El problema surge cuando se emplean como sus sustitutos.

¿Y cuál es el problema de descansar más bien en la *representación por evocación* y no en la *representación con presencia*? ¿Acaso no da lo mismo quiénes o cuántos participan en la confección del menú de las políticas públicas si al final el sistema se encarga de proveer contenidos para todos los paladares? Si sabemos lo que quieren, ¿para qué esperar que lo pidan?

Nuestra respuesta a la pregunta, siempre desde la perspectiva de la democracia, afirma categóricamente la necesidad insustituible de la *representación con presencia*. Tres serían las razones o argumentos para afirmar esta tesis.

#### LA DIFERENCIA ENTRE «SACRAMENTALIDAD» Y «RITUALIDAD»

La democracia es un régimen político que le garantiza a todos los adultos, sin excepción, un derecho igual a participar en las decisiones políticas fundamentales de la comunidad. La forma más pura, por supuesto, es la democracia directa, aquella en la que, sin intermediarios, las decisiones las adopta el conjunto de la comunidad. La democracia representativa, con sus variantes semidirectas o semi-representativas, se hace cargo, como se sabe, de algunas externalidades negativas y dificultades prácticas de la democracia directa. En este tipo de democracia, sin embargo, el pueblo —intermediado y todo— sigue siendo el sujeto de la acción política.

Aún cuando hay matices al respecto, las Constituciones democráticas modernas consideran, y declaran, que el representante lo es, no sólo de quienes votaron por ella o él, ni de quien le patrocinó la candidatura (el partido político), sino que más bien de parte o toda la comunidad, pueblo o nación a la cual pertenece. Con todo lo contraintuitiva que puede resultar esta descripción, ella viene a ser clave conceptualmente. Si el representante está amarrado absolutamente al grupo de individuos de carne y hueso (y billetera) que respaldó su postulación, no existe margen para ningún tipo de deliberación cívica significativa posterior a la elección.

Lo anterior no obsta, sin embargo, que la institucionalidad democrática pueda, y deba, contemplar mecanismos que le permitan a las

colectividades políticas ejercer algún tipo de disciplinamiento sobre quienes han sido elegidos bajo sus banderas. En esta materia, por supuesto, el parlamentarismo tiende a ser inmensamente más exitoso que el presidencialismo.

Como fuere, las democracias representativas suponen que en el acto del sufragio opera un verdadero «milagro» en virtud del cual el individuo que ha sido propuesto por una burocracia numéricamente muy escasa, y votado, quizás, por un porcentaje muy bajo del universo total de adultos potencialmente habilitados para sufragar, deviene, sin embargo, en representante de la nación con todas las prerrogativas y responsabilidades que ello irroga.

Es la creencia en dicho milagro lo que distingue a los verdaderos creyentes en la democracia de aquéllos que sólo la aceptan por razones oportunistas.

Dicho lo anterior sobre el milagro de la democracia representativa, permítaseme ahora otra analogía más de orden teológico para explicar la singularidad de la *representación con presencia* frente a la *representación por evocación*.

En la fe católica, el sacramento se define como un signo eficaz a través del cual se hace presente la Gracia. Es un signo eficaz por cuanto tiene la virtud real, no figurada ni alegórica, de hacer presente a Dios. No es una evocación ni un recuerdo.

Existen quienes, sin tener fe, pueden perfectamente apreciar estéticamente o culturalmente los ritos visibles bajo los cuales se celebran los sacramentos. Y, así, sin tener que aceptar la presencia de Dios, valorarán positivamente las consecuencias sociales de ritos tan significativos como aquellos que rodean, por ejemplo, el matrimonio.

La *representación con presencia* supone, al igual que el sacramento, entender que lo propio y singular de la representación es la real presencia de aquél en cuyo nombre se actúa, sea éste el pueblo o Dios. La *representación por evocación*, en cambio, se conforma con la utilidad simbólica que pueden seguir teniendo ciertos ritos externos de la democracia, como las elecciones, pero no cree posible o necesario que el pueblo real se haga presente. Lo que sí propugna la *representación por evocación*, sin embargo, y por razones de eficacia y eficiencia más que de principios, es seguir actuando sobre la base de lo que se supone que el pueblo (o Dios) querrían.

Ahora bien, ¿a que nos lleva la analogía? Si fuera cierto que la *representación por evocación* conserva los ritos y ceremonias de la democracia representativa sólo por razones educativas o históricas,

no puede dejar de advertirse que dicho vaciamiento de contenido tendrá efectos sobre la conducta del pueblo.

Es probable que, más por nostalgia que otra cosa, los mayores de cuarenta años sigamos ejecutando actos de culto democrático cada cuatro años. Muy distinta será, y está siendo, la situación de la población joven. Sin ningún nexo emocional con los parámetros del sufragio, los jóvenes lógicamente rehuirán participar en una actividad que para ellos no será sino una rutina formalista carente de significado existencial.

#### LA ESPECIFICIDAD SINGULAR DE LA PARTICIPACIÓN

La ventaja de la *representatividad con presencia* no es sólo que captura mejor la esencia de la representación democrática: un reconocimiento del igual derecho de todos a poder participar; sino que, además, tiene la virtud de asegurar que se canalicen efectivamente los deseos e intereses de toda la comunidad.

Si la *representatividad con presencia* ya presenta problemas, relativamente inevitables, a efectos de asegurar el control del principal sobre el agente (por ejemplo, asimetrías de información, etcétera); tales dificultades de control se disparan cuando el único modo de regular al representante está dado por el resultado electoral que se produce cada cuatro años.

Por otra parte, hay que considerar que la *representatividad por evocación*, naturalmente, tenderá a sobreestimar los intereses y deseos de los grupos mayoritarios o más influyentes. Es altamente probable que, a menos que el Estado imponga ciertas medidas especiales de apoyo, las minorías más vulnerables no figuren de manera muy destacada en la agenda de los partidos políticos.

Históricamente, es cierto que han existido partidos políticos o coaliciones que se han constituido en grandes paraguas o carpas (*Big Tent* o *Catch all party*) que han pretendido representar la suma de todas las minorías. No obstante, la política moderna parece estar orientándose hacia partidos que buscan identificarse con el hombre medio. Bajo ese predicamento, los grupos marginales no pueden esperar demasiado de la *representatividad por evocación*. A lo más recibirán esporádicas referencias simbólicas. Si quieren algo más concreto, deberán organizarse y participar. Eso significa que para ellos la *representatividad con presencia* es insustituible.

## LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTATIVIDAD CON PRESENCIA Y REPRESENTATIVIDAD POR EVOCACIÓN

Una tercera razón para no descuidar los mecanismos que promueven la *representatividad con presencia* tiene que ver con los efectos que puede tener un déficit muy marcado en dicho rubro sobre la disposición efectiva de los partidos políticos a seguir intentando siquiera la *representación por evocación*. En efecto, y en la misma medida en que un sector de la sociedad se ve excluido de la *representatividad con presencia* (por ejemplo, los jóvenes chilenos menores de 30 años), el sistema de partidos tiene menos incentivos para suplir dicha ausencia por la vía de apelaciones simbólicas a los jóvenes. De esta manera, si sólo votan los viejos, las campañas y las agendas terminarán girando en torno a los temas de la tercera edad, como de hecho ya está ocurriendo (pensiones desde el punto de vista del recipiente y no del trabajador, delincuencia desde la óptica de la víctima, drogadicción desde la perspectiva de la madre del adicto, etcétera).

Este inevitable ajuste de la representación evocativa o simbólica hacia nichos o mercados electoralmente más rendidores tiene, a su vez, el efecto perverso de reforzar la alienación de los grupos infrarrepresentados presencialmente. Este círculo vicioso sólo se corta si la sociedad corrige a tiempo las falencias de la *representatividad con presencia*. La remedialidad de la *representatividad por evocación*, útil para objetivos táctico-electorales o para coyunturas de transición, no sirve en el largo plazo y nunca podrá ser sustituto definitivo de la participación.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS

Las páginas anteriores plantean una doble acepción de la representatividad, por presencia y por evocación.

Es evidente que la temática que nos ha convocado en este seminario es aquella que se refiere a lo que hemos denominado *representatividad con presencia*. Esto no significa, por supuesto, que no interese la *representatividad por evocación* (de hecho algunos de nosotros hemos dedicado importantes esfuerzos a tratar de interpretar a la opinión pública, y, sobre esa base, hemos prestado asesoría a personas e instituciones que —para ser eficaces— deben ser capaces de incorporar simbólicamente a distintos grupos e intereses).

El punto es que a los expertos comunicacionales, y a los sociólogos, no se nos escapa que tales esfuerzos, aquellos a los que debe

dedicar su talento, por ejemplo, un vocero de gobierno, un candidato presidencial, o el relacionador de una empresa de servicio público, no son una solución de fondo al problema político de la representación democrática.

Necesariamente debe aplaudirse el trabajo en que se encuentran empeñados algunos partidos políticos chilenos, en el sentido de afinar su sintonía con distintos sectores de la sociedad. Ahora bien, los partidos políticos tienen fuertes y evidentes incentivos para ampliar sus imágenes corporativas. No puede extrañar, por lo mismo, que el Partido Republicano norteamericano se preocupe de incluir en todas sus representaciones un individuo afroamericano (aunque el 95% de dicho grupo sufrague por los demócratas). No puede sorprender que los partidos de izquierda más modernos releven a los empresarios y emprendedores que les son afines.

La pregunta importante, sin embargo, es aquélla que indaga si existen incentivos para que los partidos políticos exploren, en serio, reformas que mejoren la *representatividad con presencia*.

En el caso del Chile actual, tal fortalecimiento de la *representatividad con presencia* supondría, entre otras cosas, realizar las siguientes reformas:

- Modificar el sistema electoral binominal, de manera que la asignación de escaños parlamentarios considere a todas las fuerzas políticas relevantes (por ejemplo, más del 5% de los sufragios) y, al mismo tiempo, premie efectivamente a la fuerza política más votada.
- Alterar el trazado de los distritos electorales con arreglo a los cuales se eligen los diputados. El actual diseño contempla groseras vulneraciones al principio de igualdad de voto.
- Avanzar hacia la constitución de gobiernos regionales de generación democrática.
- Establecer algún sistema de apoyo financiero permanente a la actividad no electoral de los partidos políticos.
- Introducir mecanismos de discriminación positiva, razonables, temporales y, quizás, de incremento gradual, que induzcan a los partidos políticos a confeccionar listas de candidatos que consideren equilibradamente a hombres y mujeres.

¿Será posible que los partidos políticos chilenos se animen, en serio, a emprender las transformaciones indicadas?



Una primer respuesta, de carácter más bien cínica, consiste en afirmar que los partidos políticos relativamente exitosos bajo el actual estado de cosas (aquellos que están en condiciones de instalar a sus miembros importantes en escaños parlamentarios y/o ministeriales) no tienen ningún incentivo para alterar los órdenes de magnitud o las intensidades de la participación política. ¿Por qué habrían de querer modificar de manera importante una demanda reducida, conocida y estable? ¿Cuándo se ha visto que, no existiendo presiones «desde afuera» o «desde abajo», los ganadores estén interesados en introducir mayor incertidumbre sobre los resultados?

La segunda respuesta posible, aquella que afirma la existencia de tales incentivos para la reforma, y por lo tanto cree que ellos son posibles, tiene que apostar necesariamente a dos factores complementarios.

Por una parte, se requerirá de una clase dirigente que sea capaz de mirar un poco más allá del corto plazo. En este sentido, las reflexiones que hacemos en un seminario como éste no debieran ser pensadas sólo como ejercicio académico. Me parece fundamental que ellas lleguen también a los actores políticos claves o a sus núcleos de asesores. Por mi experiencia personal, creo que no debemos dejar de hacer todas las apelaciones posibles a una clase política que, problemas más problemas menos, es en lo fundamental patriótica y sensata.

En segundo lugar, y finalmente, no podemos esperar que estos cambios (pienso, concretamente en las reformas al sistema electoral o en la introducción de cuotas de género en las candidaturas) se produzcan automáticamente, por simple iniciativa de los parlamentarios elegidos bajo el método actual. La sociedad civil, aquello que queda de ella, tiene que seguir insistiendo en todos los espacios disponibles.

Lo que se necesita, pienso, es sacar algunas de estas reflexiones al terreno de las universidades, las iglesias, los sindicatos, los empresarios y los colegios profesionales.

Al concluir estas breves palabras, quisiera manifestar mi satisfacción por este seminario. Este se enmarca, precisamente, en la tarea ciudadana que acabo de describir. Los centro de pensamiento (*think tanks*) tienen una tremenda responsabilidad de cara a fortalecer nuestra democracia. Los que en un pasado no tan lejano —instituciones como Cieplán, Flacso, CED y otras— desplegaron valiosos esfuerzos para recuperar la democracia, tienen hoy el deber de concurrir a su profundización.