

Sección III: Sistematización de doctrina (1999 - 2004)

3.1. De los textos y de lo que se entiende por “doctrina”

De acuerdo con los objetivos del proyecto “Representación Equitativa y Reforma de Partidos Políticos” y con su propuesta metodológica general, se diseñó una matriz analítica para la sistematización de la información doctrinal. A continuación se explican algunos otros criterios básicos del diseño y del vertido de información, adicionales a las referencias metodológicas que sobre esta sección en particular se han hecho en las precedentes.

En primer lugar se debe aclarar *qué se comprende* en este documento por “información doctrinal”. Se trata de una definición amplia; entendida como la producción documentada en República Dominicana, Bolivia y Chile, referente a las tres áreas temáticas del proyecto, durante el período 1999 - 2004. Se incluyen reflexiones teóricas, trabajos académicos, propuestas de reforma normativa, reflexiones y propuestas de acción política, documentos de prensa escrita, reflexiones sobre percepciones de la ciudadanía o análisis derivados de estudios estadísticos – inductivos.

Durante el primer semestre del año 2004, el IIDH / CAPEL identificó e invitó a las siguientes entidades de los tres países piloto con el fin de que realizaran la labor de compilación de la información doctrinal producida en sus respectivos países durante el período precitado: a) CIDES – UMSA en Bolivia b) La Corporación PARTICIPA en Chile y c) el Movimiento Cívico No Partidista PARTICIPACION CIUDADANA en República Dominicana.

En conjunto, las tres entidades o contrapartes locales lograron compilar más de 200 documentos que, bajo las indicaciones del proyecto, se estima que contienen información relevante con respecto a las mencionadas 3 áreas y 13 ejes temáticos.

Oportunamente se informó al IIDH / CAPEL algunos aspectos o consideraciones que, por una parte, incidieron en el proceso de compilación, y por otra, representan su valoración de la información

“... se requiere ser cuidadosos: el énfasis en los aspectos normativos y doctrinarios se asienta en un prejuicio, similar al que señala Panebianco (1992) en su estudio cuando denuncia que una premisa que resulta evidente para aquellos que la adoptan es que la ideología de cada partido es el mejor indicador de sus fines. En este caso, sería que las normas de cada partido serían el mejor indicador del funcionamiento de su estructura interna. No se puede dar crédito absoluto a las definiciones normativas y doctrinarias de los partidos porque, siguiendo a este autor, y aunque reconoce que las reglas formales son uno de los

seis factores en torno a los cuales se desarrollan las actividades vitales para la organización, los estatutos son sólo una pálida huella, enormemente lábil e imprecisa; poco más que un punto de partida para el análisis organizativo de un partido político”.

*Dra. María de los
Ángeles Fernández.
Universidad Diego
Portales. Chile*

recolectada. Ambos conjuntos de observaciones han sido de utilidad para el proyecto a efecto de entender el estado de la discusión sobre estos temas en Bolivia, Chile y República Dominicana.

A partir del mes de junio de 2004 y durante tres meses aproximadamente, la dirección del proyecto se encargó del proceso de lectura, análisis, sistematización y ordenamiento de todo el material compilado, de modo que la presentación de los resultados revelara y/o ilustrara cuál ha sido el tratamiento que diversos actores o sectores de cada uno de los tres países han dado al fenómeno de la “democracia interna” de los partidos políticos.

En virtud de que la información sobre los documentos formales que regulan a los partidos está contenida en las “Matrices Normativas” (intra y suprapartidarias) y sus respectivos análisis, se excluye esta información del análisis doctrinal. No obstante, esta sistematización logró identificar nuevos documentos producidos por los partidos políticos en los últimos 5 años vinculados con su estructura normativa, razón por la que se anexaron, a modo de *addendum*, en la sección anterior.

Dada la definición amplia de “doctrina”, se consideró conveniente sistematizar la información de acuerdo con:

- a) Las 3 áreas del Proyecto y sus respectivos 13 ejes temáticos (filas de la matriz).
- b) Los “emisores” o actores de donde provienen los documentos –autores– (columnas de la matriz).

En cada una de la celdas del tabulado o matriz se consignan *ideas – fuerza o centrales* de los documentos analizados, una(s) cita(s) que las ilustre o ejemplifique, y una explicación o ampliación de parte de la dirección del proyecto cuando esto se consideró necesario, para precisar el tema medular que se discute en el texto. Algunas celdas (cruce de columnas y filas) contienen información sobre varios documentos y emisores o autores, y otras no, lo cual revela en primera instancia que los trece ejes temáticos han sido estudiados, analizados o tratados con diferente nivel de detalle o seguimiento en los últimos cinco años. Esto puede sugerir, por ejemplo, “vacíos de conocimiento” doctrinal en el país, mayor o menor interés académico y de investigación por abordar ciertos temas, situaciones de coyuntura sociopolítica específica para cada país durante ese período que determinan la mayor exposición pública de unos temas y no de otros, y el interés de los políticos por dar prioridad a ciertos temas.

No se descarta tampoco la posibilidad de que, en función de las limitaciones propias del proceso de compilación de documentos en cada país, quedaran algunos textos al margen de este estudio. Debe dejarse constancia y recordarse que este *no es un Estado del Arte exhaustivo*, sino una compilación minuciosa de doctrina en cada país, durante los últimos cinco años, sobre los ejes temáticos definidos por el Proyecto.

Como puede notarse en la matriz analítica, hay celdas que contienen información referente a varios otros ejes temáticos. Esto confirma, en primera instancia, que las 3 áreas y sus ejes han sido tratados transversalmente por la doctrina, el pensamiento o la teoría. En segunda instancia, que la mayoría de los textos sistematizados no hacen la diferenciación por ejes tal y como lo propone este proyecto; y consecuentemente con lo anterior, que un mismo texto o documento puede contener información que ha sido “vertida” en varios ejes. Más que una observación metodológica, lo que se quiere resaltar es la confirmación empírica de una de las premisas del proyecto, a saber, la **transversalidad e interrelación temática** que supone la democratización y el fortalecimiento de los partidos políticos.

En la primera columna de la matriz se consignan las principales propuestas y reflexiones para la reforma de los Partidos Políticos provenientes de documentos producidos por “actores partidarios”. Se trata de textos cuya autoría se atribuye a miembros o militantes de los propios partidos, sea de manera individual o a nombre de alguna instancia partidaria o multipartidaria. Aquí se pueden empezar a observar, por ejemplo, algunas “valoraciones” que los propios militantes hacen de sus organizaciones o del sistema de partidos políticos en sus países.

La segunda columna consigna las principales propuestas y reflexiones para la reforma de los partidos políticos provenientes de documentos publicados en medios de comunicación escritos o “prensa escrita”. Al respecto debe aclararse que la autoría de estos textos puede atribuirse a comunicadores o periodistas, formadores de opinión o columnistas, editoriales, colaboradores periódicos del medio, y colaboradores esporádicos. Es relevante por su papel de formadores de “opinión pública”.

En la tercera columna se tabula la producción teórica y doctrinal en sentido estricto. Se trata de documentos cuya autoría es atribuible a personas vinculadas con la “academia” o cuyas características del texto revelan un objetivo y una estructura identificable con una producción académica: tesis universitarias, monografías, artículos o ensayos en revistas especializadas y libros, ponencias o textos derivados de seminarios o encuentros similares con sustento en teoría y doctrina, y sistematización de investigaciones o consultorías.

En la cuarta columna se tabula la producción de reflexiones y propuestas provenientes de fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), Organizaciones Intergubernamentales (OIG’s), y asociaciones de la “sociedad civil”. Debe aclararse que el criterio diferenciador básico de esta columna es propiamente la autoría atribuible a la entidad u organización. Por ejemplo, aquí se tabula la información de estudios producidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o los resultados de las encuestas DEMOS en la República Dominicana.

Algunas celdas (cruce de columnas y filas) contienen información sobre varios documentos y emisores o autores, y otras no, lo cual revela en primera instancia que los trece ejes temáticos han sido estudiados, analizados o tratados con diferente nivel de detalle o seguimiento en los últimos cinco años. Esto puede sugerir, por ejemplo, “vacíos de conocimiento” doctrinal en el país, mayor o menor interés académico y de investigación por abordar ciertos temas, situaciones de coyuntura sociopolítica específica para cada país durante ese período que determinan la mayor exposición pública de unos temas y no de otros, y el interés de los políticos por dar prioridad a ciertos temas.

“Pareciera que estamos de acuerdo en que no tenemos absoluta certeza de que la credibilidad en los partidos, que pareciera que proviene del fracaso en el desempeño de sus roles o en una crisis funcional, aumentará mediante el mejoramiento de su institucionalización, democratización y transparencia. Carecemos de estudios empíricos al respecto. Y hemos podido saber que, es más, los procesos de democratización interna conspiran contra su eficiencia electoral en muchos casos. Sin embargo, la revisión de alguna literatura sobre estos temas ha tendido a confirmar repetidamente esta relación entre mejoramiento del cumplimiento de sus funciones y aumento de su credibilidad por la vía de promover de manera especial la democratización interna y la transparencia”.

*Dra. María de los
Ángeles Fernández*

Los hallazgos generales y por país que se presentan a continuación, deben observarse más como un sucinto “punteo de ideas”; esto, con el fin de facilitar la presentación de resultados y provocar la lectura detallada de las matrices.

3.2. Algunos hallazgos generales de la información doctrinal

Hay diferencias en el número o cantidad de documentos compilados entre los tres países. Las diferencias consisten, básicamente, en la proporción de documentos con respecto a las áreas y ejes temáticos. Así por ejemplo, en Chile se encontraron más documentos de opinión pública sobre el tema de “disciplina partidaria”. Asimismo, se compilaron más documentos que abordan la “democratización” en República Dominicana y en Bolivia.

En general, se observa que la temática específica de “democratización interna” de los partidos ha sido ampliamente estudiada en los tres países. La ubicación de doctrina sobre todos los ejes temáticos referentes a esta área se realizó, mayoritariamente, a partir de un abordaje tangencial o secundario en documentos, cuyo enfoque central está concentrado en otros temas. No obstante, la mayoría de información se relaciona con los ejes temáticos 4 y 5 del proyecto, que tienen que ver con elección de autoridades partidarias y elección de candidatos a puestos de elección popular.

En los tres países hay información relevante sobre “Pluralismo” e “Inclusión” (ejes 11 y 8).

Con respecto al área “Institucionalización” es, probablemente, donde menos documentos o textos se compilaron. No obstante, la información disponible remite a los ejes de las instancias de toma de decisiones y a las reglas formales.

Se observa que la “Transparencia” (con sus componentes temáticos) tuvo una mayor exposición en medios y en otras fuentes en el caso de Chile, en comparación con los casos de Bolivia y República Dominicana.

Con esta sistematización doctrinal y la anterior sistematización de información normativa intra y suprapartidaria, se confirma que ambas investigaciones revelan abundantes y valiosos elementos de juicio para un análisis riguroso del fortalecimiento de los partidos políticos, desde su dimensión “interna”. No obstante, se ratifica que esta contribución es un paso inicial –aunque fundamental– para vincularlo con estudios que abordan aquellas dimensiones que tienen estrecha relación sistémica con el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos, a saber: el sistema de partidos políticos, el sistema electoral, el sistema político –régimen político y la cultura política. Lo anterior, con el objetivo de enriquecer el análisis y las propuestas de acción con elementos estructurales y coyunturales del acontecer político nacional de cada país, los cuales inciden en los partidos.

3.3. La discusión en Bolivia

De acuerdo con lo que CIDES – UMSA informó a IIDH / CAPEL, en Bolivia “no se han realizado muchos estudios sobre la temática específica de democratización interna de los Partidos”. No obstante, se compiló numerosa producción de opinión pública y un importante número de tesis de grado.

La misma entidad comunicó que se presentaron algunas dificultades para obtener información producida por los partidos, debido a que, por ejemplo, durante los conflictos sociales del 11 y 12 de febrero de 2003, las sedes del MNR, MIR y NFR fueron quemadas.

Es relevante la producción de reflexiones que han generado instituciones conformadas por partidos políticos, tales como la Fundación Boliviana para de Democracia Multipartidaria (FUBODEM), el Foro Político de Mujeres, y publicaciones de fundaciones que incorporan la opinión de dirigentes partidarios. Los documentos internos (cartillas, boletines, textos de secretarías de formación o capacitación) abordan varios ejes de interés: capacitación, difusión de ideas partidarias, equidad de género, descentralización.

En general, hay significativa información sobre “democratización”; en particular sobre la elección de autoridades partidarias y elección de candidatos a puestos de elección popular. Se plantean polémicas y dilemas como el eventual alejamiento y deslegitimación de los partidos en sus funciones tradicionales de representación y mediación sociales. Se destacan el tema de la inclusión de jóvenes, así como la inclusión de las mujeres. Asimismo, se han recolectado diversos documentos que discuten la emergencia de nuevos actores político – partidarios de origen indígena.

Los temas relacionados con movimientos, corrientes y tendencias internas en los partidos, son analizados en fuentes periodísticas, en mayor proporción que al interno de los partidos o en reflexiones académicas.

En el área de “Institucionalización”, la mayor cantidad de reflexiones remite a las instancias de toma de decisiones y reglas formales. Es escasa la información recabada sobre membresía – militancia y reclutamiento de nuevos miembros.

Con respecto a la dimensión “Transparencia”, los temas del control financiero y rendición de cuentas están presentes en las reflexiones de los partidos, de la opinión pública y de las ONG u OIG. Es poca la información sobre legalidad interna y protección de derechos de los militantes.

3.4. La discusión en Chile

La información compilada en Chile por Participa, es mayoritariamente del tipo teórico – doctrinal. Le sigue la producción obtenida de los documentos de opinión pública. La información periodística aborda diversos temas relacionados con nuestro objeto de estudio.

Los documentos internos de los partidos (cartillas, boletines informativos, documentos de secretarías de formación o capacitación) tocan varios ejes de interés: inclusión de mujeres – en particular cuotas – e indígenas y financiamiento de partidos.

La información sobre “Institucionalización” es escasa. Sin embargo, se abordan temas como la importancia de contar con nutrida participación de militantes y la preocupación por la pérdida de miembros; el tema de elecciones primarias; referencias al sistema de

“coaliciones”; y la incidencia del caudillismo en los partidos. La cobertura sobre estas discusiones es mayor en sectores académicos y en la opinión pública.

En el área de “Democratización”, se profundiza la discusión sobre elección de autoridades partidarias y elección de candidatos a puestos de elección popular. Con respecto a “inclusión” y “pluralismo”, todos los documentos y fuentes priorizan a las mujeres e indígenas. Asimismo, se aborda el tema de la disciplina partidaria de manera relevante.

Se destaca la profusa producción sobre “Transparencia” y específicamente sobre financiamiento de los partidos políticos y rendición de cuentas desde una aproximación general para todos los partidos. Al respecto, todas las fuentes tratan el tema con amplitud.

Con respecto a varios temas no se observan reflexiones o discusiones relevantes, por ejemplo, estatutos, principios y reglas formales de organización; reclutamiento de nuevos miembros; capacitación, espacios para el debate o deliberación; legalidad interna, protección de derechos de miembros e instancias de apelación ante incumplimientos. Asimismo, es escasa la información disponible sobre definición de políticas partidarias.

3. 5. La discusión en la República Dominicana

A juicio de “Participación Ciudadana”, los estudios exhaustivos sobre democracia interna de los partidos políticos dominicanos han sido en general muy escasos. Por esta razón, se incluyen algunos documentos anteriores al año 1999, debido a su carácter emblemático e histórico.

La información compilada es mayoritariamente del tipo teórico – doctrinal y proveniente de documentos de opinión pública. La información de artículos periodísticos enriquece los abordajes “doctrinarios” y usualmente tienen mayor cobertura de temas diversos.

En el área de “Institucionalización” hay poca información, sin embargo destaca lo referente a la toma de decisiones y reglas formales.

Hay más información sobre “Democratización” que sobre las otras dos áreas. Especialmente destacan las reflexiones sobre elecciones de autoridades partidarias y de candidatos a puestos de elección popular. Asimismo, se destaca el tema de la inclusión de jóvenes, especialmente, en la publicación de documentos “internos” de los partidos o las reflexiones de actores partidarios.

Con respecto a la “Transparencia”, destacan los temas del financiamiento de partidos y rendición de cuentas. Al respecto, todas las fuentes tratan el tema y lo hacen con amplitud.

Adicionalmente se observa el posicionamiento de otros temas relevantes: la importancia de contar con registros de militantes; la adhesión significativa de la ciudadanía dominicana a la incorporación en partidos (Demos 2001); la Ley de Partidos; la necesidad de flexibilización de estructuras partidarias; el papel de los líderes históricos; el caudillismo y el papel de las bases; reflexiones sobre elecciones primarias; la posibilidad de divisiones internas.

De la información compilada no se observa el tratamiento de temas –en sentido estricto– como el reclutamiento de nuevos miembros y disciplina partidaria.

Es muy poca la información disponible sobre temas claves como los estatutos y reglas formales de organización, membresía - militancia, corrientes y tendencias internas, control financiero, legalidad interna y protección de derechos ante incumplimientos.

Con esta sistematización doctrinal y la anterior sistematización de información normativa intra y suprapartidaria, se confirma que ambas investigaciones revelan abundantes y valiosos elementos de juicio para un análisis riguroso del fortalecimiento de los partidos políticos, desde su dimensión "interna". No obstante, se ratifica que esta contribución es un paso inicial -aunque fundamental- para vincularlo con estudios que abordan aquellas dimensiones que tienen estrecha relación sistémica con el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos, a saber: el sistema de partidos políticos, el sistema electoral, el sistema político - régimen político y la cultura política. Lo anterior, con el objetivo de enriquecer el análisis y las propuestas de acción con elementos estructurales y coyunturales del acontecer político nacional de cada país, los cuales inciden en los partidos.