

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana. Conclusiones generales*

El 22 y 23 de noviembre del 2004, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), organizaron el taller “Agenda para el fortalecimiento de partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana”, en San José de Costa Rica. En el mismo participaron alrededor de 60 personas provenientes de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Estos participaron en calidad de representantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos, tribunales electorales e instituciones internacionales interesadas en el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Los participantes discutieron durante día y medio en torno a tres ejes fundamentales para el fortalecimiento de los partidos políticos en la región: institucionalización, democratización y transparencia.

A continuación se presentan las principales conclusiones del taller. Estas se han dividido en cuatro grupos: I) conclusiones con respecto al contexto que actualmente

* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

enfrentan los partidos políticos en la región, II) conclusiones con respecto a las tensiones o sinergias que existen entre institucionalización, democratización y transparencia en los partidos, III) discusiones generales recurrentes durante el taller y, a partir de los tres puntos anteriores, IV) prioridades de trabajo para CAPEL y la cooperación internacional para fortalecer a los partidos en la región. El texto concluye con una breve observación final.

1. Conclusiones con respecto al contexto que actualmente enfrentan los partidos políticos en la región

Con respecto al contexto que actualmente enfrentan los partidos en América Latina y en general en el mundo democrático, se llegó a las siguientes tres conclusiones generales:

- a. Se dio un acuerdo casi general en términos de lo importante que es discutir el tema del fortalecimiento de los partidos en la región. Varios participantes, sobre todo esos que representaban a distintos partidos, indicaron sentirse muy a gusto participando en un taller que buscaba ayudarlos a identificar sus yerros y a enmendarlos. Esto por cuanto, al decir de un político participante, “ya estamos cansados de asistir a actividades y de escuchar a analistas que sólo se dedican a atacarnos como si fuéramos nosotros los culpables de todos los males de nuestros países”. La buena disposición de los participantes permitió desarrollar discusiones muy abiertas y reveladoras, algo no siempre posible cuando se discuten temas sensibles con miembros de partidos políticos. Vale la pena tomar en cuenta esta reacción y asumir este tipo de aproximación al tema en futuras actividades donde se discuta en torno a los partidos políticos.
- b. Igualmente hubo consenso en términos de la relevancia que tienen los partidos para el proceso de transición y consolidación de la democracia en América Latina. Sin

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

partidos políticos una democracia no puede funcionar. De ahí que se comparte la preocupación por los bajos niveles de confianza que la ciudadanía profesa hacia los partidos¹. Los participantes entendieron que fortalecer a los partidos es, en última instancia, fortalecer la democracia. Con esa idea y ese compromiso arrancó la discusión.

- c. Fue claro a partir de las discusiones y las relatorías de cada grupo de trabajo que los participantes concuerdan en que los partidos actualmente enfrentan problemas de carácter funcional o crisis funcionales en dos ámbitos distintos.

Problemas internos. Se acusa un “exceso” en el tiempo, esfuerzo y recursos que los partidos dedican a funciones de índole electoral. Esto contraviene sus capacidades para desarrollar de forma efectiva otras funciones centrales para todo partido. Se puso énfasis en el abandono de funciones tales como: formar o capacitar a sus miembros, reclutar nueva dirigencia, el estudio y debate de políticas que el partido debe proponer y apoyar, la organización de espacios para rendir cuentas y, curiosamente, se criticó la poca “capacidad de respuesta” o defensa que tienen los partidos ante las críticas de que son objeto actualmente.

Problemas externos. En términos del ambiente en que se desenvuelven hoy los partidos se concluyó que estos enfrentan una “fuerte competencia” por parte de otros entes que han asumido parte de los roles que teóricamente deberían de desempeñar los partidos. Como dijo un político, “ya no estamos solos”. Así pues, los partidos deben compartir la representación política de los ciudadanos con distintos grupos de presión. Incluso se indicó que la sumatoria de estos

¹ Véase en esta misma publicación el documento “Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento”.

grupos, o “la sociedad civil organizada”, representa la competencia más seria que hoy tienen los partidos en su función de representación social.

De igual forma, los partidos encuentran en los medios de comunicación un ente mucho más eficaz que ellos para desarrollar funciones de educación e información política. Los partidos también se ven superados por la cooperación internacional, cuando se trata de formación, y por distintas ONGs –sobre todo de naturaleza ambiental y de ayuda social– a la hora de reclutar a nuevos líderes con vocación de servicio público. Finalmente, el descenso en los niveles de polarización ideológica entre partidos y también en la ciudadanía en general ha hecho que estos tengan que competir entre ellos de forma más directa por un mercado de votos cada vez menos diferenciado y menos proclive a desarrollar férreas lealtades partidarias –un votante más independiente–.

2. Conclusiones con respecto a las tensiones o sinergias que existen entre institucionalización, democratización y transparencia en los partidos

En términos generales las discusiones más interesantes no se centraron en un tema en particular. Más bien estas se desarrollaron en función de la relación –las sinergias o tensiones– existentes entre los tres ejes temáticos que se trataron en el taller: la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos políticos. Vale indicar que casi no existió discusión en torno a las definiciones operativas planteadas en el documento base del taller². El grueso del debate se generó alrededor de la relación existente entre los tres temas en la praxis política.

² Ver nota al pie número 1.

a. Punto de tensión: institucionalización vrs. democratización

Fue muy clara la división existente entre los representantes del sector político y los representantes del sector académico cuando se discutieron las repercusiones que tienen los procesos de democratización interna en los partidos en sus niveles de institucionalización.

Los políticos

Los representantes de los partidos políticos se declararon a favor de algo que se denominó “democratización administrada”. De acuerdo a esta idea o concepto, más que una receta, cada partido debe de decidir de manera independiente **cómo** (qué mecanismos emplear), **cuánto** (qué tan profunda debe de ser la reforma) y **cuándo** (en qué momento de su ciclo de vida aplicar las reformas), implementar cambios o reformas para democratizar la vida interna del partido.

Entre los políticos existe consenso en términos de que las reformas que procuran la apertura de los procesos de elección interna de dirigencia y de candidatos a puestos públicos han tenido al menos cinco repercusiones muy negativas para sus partidos en comparación con los procesos más cerrados: 1) son más caros, 2) generan mucho más conflicto y división a lo interno de los partidos, 3) reducen en mucho la capacidad de los partidos para “controlar la calidad” de los dirigentes que seleccionan o proponen para puestos públicos, 4) disminuyen la capacidad de los miembros de los partidos –de sus fracciones en los congresos y en las municipalidades– para generar disciplina partidaria, y 5) llevan a los partidos a dedicar la mayoría del tiempo a actividades de índole electoral. Esto implica dejar de lado o no dedicar tiempo y esfuerzo suficiente a actividades esenciales para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria como: el reclutamiento de nuevos líderes, la formación o capacitación de la dirigencia partidaria y la organización de actividades de debate, análisis de realidad nacional, elaboración de políticas y rendimiento de cuentas.

Memoria

En fin, los políticos hicieron hincapié en la necesidad de encontrar fórmulas que permitan la renovación de cuadros a lo interno del partido, sin que esto implique sacrificar su solidez institucional y el liderazgo de sus principales figuras.

Los académicos

Por su parte, la mayoría de los representantes del sector académico apoya una democratización más profunda y amplia a lo interno de los partidos políticos. Esto por cuanto consideran que mayor apertura y democracia interna son necesarias para asegurar una mayor capacidad de adaptación de los partidos al difícil contexto que hoy enfrentan en sus países. En general, se planteó la necesidad de democratizar los procesos internos en los partidos en al menos cuatro aspectos: 1) en la elección de puestos tanto de dirigencia como de candidaturas a puestos públicos, 2) en la generación de políticas y programas de gobierno, 3) para asegurar la representatividad de grupos específicos (mujeres, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad, etc.), y 4) para generar estructuras más horizontales que permitan mayor participación en la toma de decisiones y una comunicación más efectiva y fluida entre la base, los mandos medios y la dirigencia partidaria.

Así pues, mientras los políticos llaman a la prudencia, los académicos presionan por mayor prontitud cuando se discuten reformas para democratizar el funcionamiento interno de los partidos. Los primeros basan su argumento en la urgencia de no debilitar la institucionalidad partidaria, y los segundos en la necesidad de hacer de los partidos instituciones más flexibles y adaptables a sus entornos. Como suele suceder en este tipo de debates, la solución pareciera estar en algún punto medio. Está claro que le tocará a cada partido, luego de hacer un minucioso análisis de su realidad como institución y del país donde se desenvuelve, decidir cómo proceder. Lo que es inadmisiblemente del partido en cuestión, es que su dirigencia no se tome el tiempo para discutir este tema.

b. Puntos de acuerdo: democratización/transparencia e institucionalización/transparencia

A diferencia de lo sucedido cuando se discutió sobre las relaciones entre institucionalización y democratización, académicos y políticos estuvieron bastante de acuerdo al tratar las relaciones existentes o, más bien, las sinergias subyacentes entre democratización y transparencia e institucionalización y transparencia a lo interno de los partidos.

Democratización/transparencia

Hubo acuerdo en términos de que es muy complicado que un partido tenga niveles aceptables de transparencia si no cuenta con cierto grado de apertura y democracia en sus procesos internos. Debe mencionarse que los participantes fueron enfáticos al aclarar que transparencia en los partidos no significa sólo claridad en el tema del financiamiento. Fueron reiterados los comentarios abogando porque se ampliara el concepto más allá del tema económico. Así, se acordó que los manejos internos en los partidos deben de ser transparentes en al menos cuatro aspectos: 1) financiamiento, 2) rendimiento de cuentas, 3) procesos de selección interna, y 4) gestión y elaboración de políticas públicas.

Institucionalización/transparencia

Igualmente existió consenso en términos de que no es posible contar con un partido bien institucionalizado si carece de transparencia en sus procesos internos. Especial énfasis se puso en dos temas. En primer lugar, el grupo estuvo de acuerdo en que los órganos que velan por la probidad y la claridad en los procesos internos (tribunales de ética, por ejemplo) y los espacios para el debate y el rendimiento de cuentas, son esenciales tanto para elevar los niveles de transparencia como de institucionalización en un partido político.

Memoria

En segundo lugar, políticos y académicos estuvieron de acuerdo en que no hay forma de que un partido se fortalezca, que eleve sus niveles de institucionalización, mientras existan incentivos para que los dineros que se aportan en las campañas electorales lleguen a manos de los candidatos y no a la tesorería de los partidos. Este pareciera ser un fenómeno que se da en la mayoría de los partidos representados en el taller. Como lo indicó uno de los políticos, “en nuestros países abundan los partidos pobres con candidatos ricos”.

Desde luego que esto representa un importante obstáculo para la transparencia en el financiamiento de los partidos, pues debilita los controles que se pueden ejercer sobre la proveniencia de los fondos y la forma en que son utilizados. Igualmente, este fenómeno debilita la institucionalidad partidaria pues muchas veces conlleva a la creación de estructuras paralelas en el caso de la tesorería y, a la vez, genera los incentivos para que los partidos gasten sus fondos mayoritariamente en actividades de índole electoral.

3. Discusiones recurrentes durante el taller

Es necesario puntualizar algunos aspectos que fueron mencionados de forma recurrente a lo largo del taller. En general se discutió abierta y reiteradamente sobre cinco temas.

- a. Existió un acuerdo generalizado sobre la necesidad de retomar o mejorar los programas de capacitación o formación política. Se indicó que estos programas deben dirigirse tanto a los miembros o militancia partidaria, como a los votantes o ciudadanos en general. Esto bajo la premisa de que, si bien es cierto mucha de la desconfianza hacia los partidos parte de sus propios errores u omisiones, algo de culpa también la tiene el desconocimiento o la ignorancia popular en términos de cuáles son las funciones que deben desempeñar los partidos y sus representantes electos o nombrados en puestos públicos.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

- b. Fue recurrente el reclamo acerca de la cantidad de tiempo que los partidos dedican a actividades de naturaleza electoral, *vis à vis* el tiempo que ocupan para desarrollar otro tipo de actividades necesarias para su fortalecimiento interno como por ejemplo: formación, reclutamiento, debate, rendimiento de cuentas y generación de políticas públicas. Esto ayuda a generar partidos intermitentes, que “invernan” en tiempos no electorales y “despiertan” sólo cuando arrancan los procesos internos de selección de candidatos.
- c. Fue evidente que los participantes no tenían claro hasta donde se le debía permitir al Estado, vía leyes de partidos políticos o códigos electorales, involucrarse en el devenir interno de los partidos. Eso sí, muchos participantes apoyaron la idea de que no es conveniente que se regule “desde afuera” la forma en que los partidos eligen o designan a su dirigencia o a sus candidatos a puestos de elección popular. Igualmente, hubo acuerdo en que el Estado sí debe intervenir de manera más fuerte con regulaciones que procuren elevar los niveles de transparencia en los manejos (proveniencia y uso) de los fondos públicos y privados que reciben los partidos políticos.
- d. Se evidenció, sobre todo entre los representantes de los partidos, un gran resentimiento con la posición que han adoptado los medios de comunicación y lo que llaman “sociedad civil organizada” con respecto a los partidos políticos. De acuerdo a varios participantes, se han extralimitado en sus críticas y en sus atribuciones dentro de los sistemas políticos de la región.

Para remediar este asunto se propusieron dos medidas. Primero, definir más claramente cuál es el rol de estos dos actores (los medios y la sociedad civil) dentro de un sistema político democrático y cómo es que pueden ayudar de forma más productiva a los procesos de transición y consolidación democrática en los países de la región. Segundo, en el caso de la sociedad civil, definir

Memoria

qué es, quién la compone, cómo deben constituirse y funcionar los grupos inmersos en ella para participar con legitimidad en el proceso democrático y, de participar en este proceso, especificar claramente cuáles son sus responsabilidades y derechos dentro del mismo. De acuerdo con varios políticos, implementar estas medidas sería el primer paso para que los medios y la sociedad civil dejen de ser percibidos por ellos como “enemigos” y comiencen a funcionar como “aliados”.

- e. Se dieron claras diferencias en términos de cuáles deben de ser los mecanismos más adecuados para incorporar en los partidos a grupos que cada vez exigen mayor representación política como: mujeres, jóvenes, población con discapacidad, población indígena, etc. Así pues, aunque hubo acuerdo en cuanto a la necesidad de incorporar a miembros de estos grupos en la dirigencia partidista, se dio gran debate y desacuerdo cuando se tocaron los mecanismos para hacerlo.

El uso de las cuotas, por ejemplo, fue defendido abiertamente por unos (y unas sobre todo) y criticado fuertemente por otros. En general, quienes adversaron las cuotas abogaban porque los puestos públicos deben de ser asumidos de acuerdo al mérito y no a la condición de ser parte de un grupo específico. No obstante, nadie planteó una respuesta clara cuando se cuestionó sobre la forma de incorporar a representantes valiosos de grupos específicos que por años han sido excluidos o han tenido muy poca representación en los partidos. Claramente esta es una discusión inacabada que deberá retomarse con mayor rigor y profundidad en un futuro próximo.

4. Prioridades de trabajo para CAPEL y la cooperación internacional

Finalmente, a partir de las conclusiones antes señaladas, los participantes determinaron las líneas de trabajo prioritarias para una agenda de acciones hacia el fortalecimiento de los partidos políticos. En este particular,

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

la mayoría de los participantes apelaron abiertamente a la cooperación internacional, a CAPEL directamente y a los tribunales electorales de sus países, para que fueran estos quienes, al menos en un inicio, colaboren con la organización y el financiamiento de programas de capacitación y formación política. Incluso algunos políticos ven este tipo de actividades como una oportunidad muy interesante para compartir con colegas de otros partidos en un ámbito no electoral –no competitivo–. Esto, según algunos, traería réditos para futuros procesos de negociación política.

Se discutió principalmente en torno a tres puntos:

- a. La necesidad de destinar recursos (financieros y de tiempo) de manera permanente, a actividades que trasciendan lo electoral. Para lograr que los partidos dediquen más tiempo a la formación, el reclutamiento, el debate, el rendimiento de cuentas y la generación de políticas públicas se hicieron al menos cinco recomendaciones:
 - Que existan incentivos financieros para viabilizar el desarrollo de actividades de corte no electoral (por ejemplo, obligar a utilizar parte de los fondos que reciben los partidos durante las campañas en formación política, o el que los fondos públicos que reciben los partidos se giren sostenidamente durante todo el período que tarda una administración y no en su totalidad una vez pasadas las elecciones),
 - Abreviar al máximo los procesos de selección interna de dirigencia y candidatos a puestos de elección popular,
 - “Reinventar” la militancia a partir del desarrollo de roles partidarios de índole no electoral,
 - Profesionalizar su burocracia de forma tal que los partidos logren contar con personal bien capacitado y bien remunerado que labore en el desarrollo de

Memoria

funciones partidarias clave de manera permanente. Así, los partidos no dependerían tanto del voluntariado que se involucra en política generalmente sólo cuando arranca la jornada electoral, y

- Reforzar la capacitación técnica de las secretarías u órganos internos que puedan fortalecer el trabajo administrativo de los partidos políticos.
- b. Lo urgente que es brindar capacitación a las bases y, principalmente, a la ciudadanía en general. Particularmente, tuvo muy buena acogida la idea de reforzar la formación política y participación cívica en el ámbito educativo. Esto por cuanto, como se indica arriba, si bien se reconoció que los yerros y omisiones de los partidos han sustentado la desconfianza de la ciudadanía, también es cierto que parte de la culpa recae en buena medida en la ignorancia popular sobre el papel de los partidos y sus representantes. En este sentido, la cooperación internacional puede ofrecer un apoyo invaluable al financiamiento, organización y elaboración de programas de capacitación y formación política.
- c. Se abogó por la búsqueda de mecanismos que permitan a los partidos contrarrestar las críticas de que son objeto por parte de la sociedad civil y los medios, sin que esto signifique necesariamente una lucha entre ambos, sino que podría evaluarse la posibilidad de tender puentes y espacios de discusión propiciados por los organismos internacionales de cooperación. Entre las medidas también se planteó la necesidad de analizar cómo estos actores (sociedad civil y medios) pueden contribuir con los procesos de transición y consolidación democrática.

5. Observación final

El texto que sirvió como base de discusión para el taller concluye con la siguiente observación:

“Contar con partidos más fuertes y funcionales beneficia directamente el proceso de consolidación democrática.”

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

Esto no sólo porque permite crear condiciones para elevar la calidad y eficiencia de este sistema de gobierno, sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es, probablemente, la mejor manera de garantizar el éxito y la sostenibilidad de los procesos de transición democrática en la región. Si la democracia es impensable sin partidos, más vale que empecemos cuanto antes a reflexionar sobre cómo fortalecerlos”³.

Las discusiones que se dieron durante el taller no sólo confirmaron la pertinencia de esta observación, sino que dejaron claro que existe una gran anuencia por parte de políticos, académicos y representantes de la cooperación internacional para seguir debatiendo sobre este tema y aunar esfuerzos para fortalecer y elevar la legitimidad de los partidos políticos en América Latina.

³ Ver nota al pie número 1.