

# **Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en el Cono Sur. Conclusiones generales\***

## **1. El taller, los participantes y el clima**

El taller “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en el Cono Sur” que tuvo lugar en la Ciudad de Asunción, Paraguay, entre los días 20 y 22 de Abril de 2005, se inscribe en un plan de trabajo que CAPEL viene desarrollando con miras al fortalecimiento de los partidos políticos en el continente. Este encuentro fue el tercero de su género. En marzo de 2004 se realizó uno en Santiago de Chile con los partidos de la Región Andina y Chile y en noviembre del mismo año se celebró el segundo taller en San José de Costa Rica con los partidos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

La importancia de estos talleres reside no sólo en las conclusiones de los debates y en las propuestas que de ellos surgen, sino en la oportunidad que estos encuentros brindan para la creación de un espacio de diálogo entre los partidos políticos y otros actores relevantes en el proceso político nacional y regional. En este sentido, es de destacar que los más de 50 participantes del taller son dirigentes políticos destacados, con vasta actuación pública y actores relevantes en el ámbito de la sociedad civil y los organismos

---

\* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

electorales. La calidad y representación institucional de los participantes fue una muestra clara de la importancia que se asigna al tema convocante.

Asimismo quedó de manifiesto el acierto de la estrategia de abordaje de CAPEL que apunta a trabajar no sobre los partidos políticos, sino con los partidos. A lo largo de las deliberaciones quedó claro que el talante del taller no era el de recriminar a los partidos desde una posición de superioridad académica o ciudadana, sino el de trabajar a la par de los partidos en la construcción de espacios de diálogo común, para enriquecer el funcionamiento y rendimiento de la democracia. Este clima favorece el sinceramiento y apertura de los dirigentes políticos que encuentran un ambiente no hostil, frente al cual no necesitan asumir una postura de defensa cerrada y acrítica de la acción política partidaria.

## **2. El contexto**

Quedó claro a lo largo de las deliberaciones que si bien se advierten en los países del Cono Sur significativas diferencias en cuanto al desarrollo del marco legislativo aplicable a los partidos, así como en la fisonomía de los sistemas de partido (diferencias en cuanto a la fragmentación, pluralismo y movilidad del sistema, –transfugismo–), las diferencias no son tantas en lo referido a la realidad organizacional de los partidos, su funcionamiento, su relación con la sociedad y las vinculaciones entre el partido y el partido-en-la-función-pública (en el gobierno o en la oposición).

El panorama de fondo en el que se desarrolla el debate sobre el fortalecimiento de los partidos en el Cono Sur se caracteriza, con diferencias de grado en los diversos países, por:

- a. una seria crisis de la representación;
- b. niveles decrecientes de apoyo a la democracia;
- c. un alto grado de insatisfacción de los ciudadanos con los resultados de la democracia;

## Proceso de consultas regionales con partidos políticos

---

- d. bajos niveles de confianza en las instituciones políticas en general y en los partidos políticos en especial, y
- e. una marcada percepción de la política y sus actores como afectados por altos niveles de corrupción.

Este marco supone importantes desafíos para los partidos políticos y para la sociedad en su conjunto, en la medida en que -como se señaló en el taller- la consolidación de la democracia requiere un adecuado funcionamiento de los partidos políticos, como actores centrales en los procesos de representación política.

### 3. La deliberación

#### a. Líneas generales de consenso

Los debates se desarrollaron en torno a tres ejes centrales identificados por CAPEL como elementos indispensables para el logro del fortalecimiento de los partidos: *institucionalización, democratización y transparencia*. Desde el comienzo de las deliberaciones fue notable el consenso general sobre la interrelación de estos tres ejes.

Tanto en las presentaciones iniciales como en el trabajo grupal, se destacó que la institucionalización de los partidos corre de la mano de la democratización interna y de la adopción de políticas de transparencia. Surgió también con claridad que la democratización y transparencia operan como un deber ser para los partidos que debe orientar la acción de los partidos en sus procesos internos y en su actuación en el escenario público. Otro aspecto que apareció recurrentemente en los debates fue la convicción de que los cambios normativos son importantes y necesarios, pero no suficientes para lograr que los partidos políticos sean instituciones sólidas, democráticas y transparentes.

Una preocupación reiterada a lo largo del taller fue la relación partidos/sociedad y la importancia de las condiciones culturales-ambiente en la actuación y perfil de los partidos. En este sentido, se destacó la necesidad de trabajar al unísono en el plano de los partidos y en el plano general

## Memoria

---

de la sociedad y la ciudadanía. Asimismo se señaló la importancia de coordinar la agenda política de la sociedad, con la agenda política de los partidos. Se señaló, con acierto, que mientras el discurso social apunte en una dirección y la conducta de los ciudadanos en las urnas apunte a otra dirección, los partidos políticos privilegiarán una acción coherente con la búsqueda de maximizar sus posibilidades de acceso al poder. En consecuencia, habrá que trabajar en aras de que la democratización y la transparencia sean temas electorales y que, en consecuencia, los comportamientos antidemocráticos y no transparentes terminen siendo castigados electoralmente. De lo contrario, la actitud del ciudadano se caracteriza por el mismo doble discurso que se critica a los políticos.

Se advirtió a lo largo de las deliberaciones la preocupación de los asistentes por poner a los partidos en el marco de un complejo entramado cultural y no como elementos aislados. En este sentido se destacó el error de las visiones que atribuyen a “los políticos” sólo características negativas y disvaliosas, al tiempo que pintan a la sociedad civil, a la ciudadanía, al resto de los actores sociales como íntegros, honestos, capaces y eficientes. Es interesante advertir que los dirigentes políticos son conscientes de que pesa sobre ellos una sospecha generalizada, con la que deben cargar y de la que tienen que defenderse, por el solo hecho de dedicarse a la política.

### **b. Consensos sobre los ejes de debate**

Se recogen a continuación los principales consensos que surgieron, tanto en el trabajo grupal como en las discusiones plenarias, en torno a cada uno de los tres ejes temáticos propuestos y en cuanto a la función de la cooperación internacional.

#### **Institucionalización de los partidos políticos**

1. La institucionalización de los partidos no se limita al establecimiento de ciertas reglas de juego, sino que incluye también la consolidación de prácticas. Así la

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

institucionalización comprende un aspecto formal, normativo y otro informal que surge de las tradiciones partidarias. Muchas veces para la institucionalización de un partido es más importante el arraigo de buenas prácticas que el dictado de normas que, después, no se cumplen.

2. El fortalecimiento institucional de los partidos exige un análisis de las características de la sociedad en el siglo XXI, entre las que se destaca la pérdida de centralidad de la política y lo que se identificó como la privatización de las decisiones públicas. Por otro lado se señaló que el contexto de actuación de los partidos no es el que acompañó su surgimiento como instituciones fundamentales de la democracia representativa. Hoy los partidos conviven y compiten con otros actores sociales y políticos que disputan con ellos el desempeño de algunas funciones de mediación, movilización y comunicación social que eran propias de los partidos políticos. Estos cambios implican la necesidad de respuestas creativas y originales para reinstalar a los partidos en la consideración social. La institucionalización se percibe más como un desafío de adaptación y cambio y menos como la búsqueda de estabilidad.
3. No hay soluciones o recetas de validez universal para el logro del fortalecimiento institucional de los partidos políticos; ello es así no sólo en función de los condicionamientos externos (culturales y políticos), sino también de las características internas de los partidos (su antigüedad, sus tradiciones, la existencia de liderazgos carismáticos, etc.).
4. La institucionalización de los partidos políticos se ve fuertemente influenciada por otros elementos del sistema político, como el sistema electoral, el sistema de gobierno y el esquema de financiamiento; así como por la existencia de ciertas prácticas en la acción política como el clientelismo, el caudillismo, la personalización de la política, la incorporación de *outsiders*, etc.

## Memoria

---

5. El contexto internacional también influye en las posibilidades de fortalecimiento de los partidos. En particular se mencionó la globalización y la liberalización económica que han repercutido negativamente en la capacidad de respuesta de las democracias del Cono Sur a las demandas y expectativas de la sociedad, dando lugar a lo que se conoce como las promesas incumplidas de la democracia. Los partidos políticos aparecen como los principales culpables de esta situación, por lo que se percibe como su ineficiencia en la gestión pública.
6. Uno de los factores que atenta contra la institucionalización de los partidos es la prédica deslegitimante de los medios masivos de comunicación. El desafío que enfrentan los partidos, en este sentido, consiste en desarrollar estrategias comunicacionales modernas y ágiles que les permita un diálogo renovado y sin preconceptos con los medios de comunicación, así como la adopción de lenguajes y estrategias acordes con las exigencias de la comunicación moderna.
7. Uno de los retos que enfrentan los partidos es la incorporación e integración de amplios sectores sociales, particularmente las mujeres, los jóvenes y los sectores indígenas. Se percibe que la institucionalización de los partidos hoy requiere la renovación organizativa para dar cabida a la participación de sectores sociales históricamente marginados de la vida partidaria.
8. La institucionalización de los partidos debe conjugar estabilidad organizativa y flexibilidad para facilitar la expresión política de nuevos conflictos y tensiones sociales. La fortaleza institucional de los partidos surge de su capacidad de apertura y canalización de las nuevas demandas de la sociedad. Si los partidos no son flexibles para dar cabida e integrar problemáticas nuevas y permitir la participación de los sectores involucrados, se generan incentivos para la fragmentación, la dispersión, la migración partidaria, y el consiguiente debilitamiento institucional y alejamiento de la sociedad.

---

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

9. La consolidación institucional de los partidos exige el equilibrio entre la libertad y la disciplina. La cohesión partidaria es importante tanto en el gobierno como en la oposición, pero el debate es fundamental para la vitalidad de los partidos como instituciones.
10. Apertura, flexibilidad, participación, adaptación, cambio, movilidad, democratización y debate no son obstáculos para la consolidación institucional de los partidos, sino elementos esenciales para la vitalidad y fortaleza de los partidos y para la recomposición de la relación partidos/ciudadanos.
11. El fortalecimiento institucional puede ser el resultado de la acción autónoma de los partidos o bien ser impulsado desde afuera a través de la sanción de leyes que obliguen a los partidos a consolidarse desde el punto de vista organizativo. La legislación en materia de partidos políticos es útil para la institucionalización de los partidos siempre que las reglas sean básicas y garanticen a los partidos un amplio margen de autonomía. La estabilidad de las normas legales que regulan la vida partidaria es una importante contribución a la consolidación institucional.
12. Entre los factores exógenos que pueden contribuir a la consolidación institucional de los partidos se mencionó el financiamiento; en particular, la existencia de financiamiento público orientado al sostenimiento ordinario de los partidos y no sólo destinado al financiamiento de las campañas.

### **La democratización de los partidos**

1. Existe en los países del Cono Sur un grado aceptable de democracia interna en los partidos, al menos desde el punto de vista formal. Algunas normas legales han sido útiles para ampliar la participación interna, aumentar la movilidad, facilitar la emergencia del liderazgo joven, y permitir la apertura de los partidos, tal es el caso de las leyes que han establecido el sistema de internas abiertas y simultáneas para la selección de candidaturas.

## Memoria

---

2. La democracia interna de los partidos se pone en juego esencialmente en tres áreas:
  - a. la formulación del programa;
  - b. la elección de autoridades partidarias;
  - c. la selección de candidatos para competir por los cargos públicos electivos.
3. Una auténtica democracia interna supone la necesidad de ajustar y coordinar la agenda partidaria con la agenda ciudadana, en el sentido de que las propuestas de los partidos deben estar vinculadas a las inquietudes de la gente.
4. La democratización de los partidos requiere no sólo la elaboración de un marco normativo adecuado para ampliar la participación y el debate, sino también la generación de una verdadera cultura democrática interna, a través de la consolidación de buenas prácticas, basadas en el respeto de los principios de tolerancia, igualdad, participación y deliberación.
5. La democratización de los partidos exige el respeto del principio de igualdad, lo que supone el pluralismo y la participación de todos los sectores, particularmente los que estuvieron tradicionalmente excluidos: las mujeres, los jóvenes, los grupos indígenas. La participación no puede limitarse, sin embargo, a la presencia formal, sino que debe concretarse a través de la intervención efectiva en las instancias reales de decisión.
6. La aplicación de mecanismos de decisión participativa y la utilización de mecanismos de consulta a los miembros del partido son herramientas útiles para la democratización partidaria. Estos mecanismos deberían utilizarse para la elaboración de los planes y programas de gobierno de los partidos.
7. La existencia de organismos electorales de aplicación de las normas de democracia interna es indispensable como garantía de cumplimiento por parte de los partidos.



*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

8. La autogestión de los recursos del partido y la financiación pública contribuyen a garantizar la efectiva democracia interna.
9. La democratización de los partidos debe ser compatible con el aprovechamiento del “personal político” (líderes, élite), cuya formación exige una inversión prolongada al partido, que se desperdiciaría en el caso de aplicar mecanismos extremos de renovación y rotación dirigencial. Es necesario encontrar un equilibrio entre construcción de liderazgos, profesionalización de los políticos y renovación dirigencial.
10. La democracia interna enfrenta diversos desafíos:
  - a. la influencia de los grupos de interés que financian a los partidos en los procesos de decisión y la fijación de posiciones y definiciones del partido;
  - b. la necesidad de conservar cierto grado de disciplina partidaria, indispensable para la coherente y efectiva acción política, tanto en el gobierno como en la oposición;
  - c. la exigencia de flexibilidad de las decisiones partidarias, cuando el partido está en el poder, lo que supone la necesidad de realizar compromisos y concesiones y de respetar ciertas restricciones institucionales y circunstanciales;
  - d. el surgimiento de liderazgos muy fuertes y la tendencia al caudillismo;
  - e. la tendencia a la profesionalización de la dirigencia y la burocracia partidaria;
  - f. la exigencia de rapidez en la toma de posiciones que, en algunos casos, es incompatible con la aplicación de mecanismos participativos y deliberativos.

**La transparencia en los partidos**

1. La transparencia debe ser entendida como antónimo de corrupción, es decir no sólo como exigencia de difusión y publicidad, sino como criterio de integridad.

## Memoria

---

2. La transparencia es un valor esencial para el fortalecimiento de los partidos y del régimen democrático. Los partidos políticos pueden y deben ser transparentes.
3. La transparencia requiere trascender la normatividad jurídica, para arraigar en la cultura política, entendida como sistema de valores, principios, conductas y actitudes. La transparencia es uno de los principios éticos básicos de la democracia, cuya realización exige más que declaraciones y discursos; exige un verdadero compromiso de todos los actores políticos y sociales.
4. Es importante promover prácticas de transparencia en la sociedad. La cultura es clave en materia de transparencia; una sociedad más transparente exige más transparencia en los partidos. La educación en valores democráticos es clave en materia de transparencia. Hay que generar entonces una presión social a favor de la transparencia.
5. El papel de los medios de comunicación es fundamental en la construcción de una cultura de la transparencia, como han sido claves en la instalación en la opinión pública de los escándalos y del discurso antipolítico. Es indispensable generar visibilidad de los valores democráticos positivos en los medios de comunicación.
6. La aplicación de mecanismos de transparencia en la vida partidaria debe responder a un compromiso valorativo sustancial y no ser la respuesta a una moda pasajera y circunstancial. La transparencia no debería ser sólo la reacción frente a la sospecha de corrupción, sino un objetivo permanente de los partidos porque la transparencia y la honestidad son un valor fundamental de la democracia y del ejercicio de la política.
7. Los incentivos utilitarios que tienen los partidos para ser transparentes son débiles porque en los países de la región la transparencia no garantiza ganar elecciones. Con diferencias de grado en los diversos países, los

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

- electorados no perciben a la transparencia como un tema fundamental, no está entre sus prioridades.
8. La amplitud de la transparencia y el tipo de mecanismos utilizados para garantizarla variará en función del contexto histórico de cada país. La regla debería ser que los partidos deben ser tan transparentes cuanto sea necesario para evitar la corrupción, lo cual es válido para cualquier contexto, para cualquier país y para cualquier partido.
  9. La transparencia es esencial en materia de financiamiento de la política, como elemento de garantía de la calidad de la democracia y de la autenticidad de la relación de representación. Cualquiera que sea el sistema de financiamiento que se adopte es indispensable para la efectividad de la transparencia, la creación de organismos de control independientes.
  10. La transparencia en cuanto a los recursos económicos de los partidos debe abarcar tanto el origen como el destino de los fondos y ser tal que permita a los ciudadanos ejercer un voto informado.
  11. Es indispensable generar consciencia de que el manejo oscuro de los fondos partidarios es la antesala de la malversación de fondos públicos y que el financiamiento espurio no es gratis: se paga con decisiones de gobierno.
  12. En materia de transparencia en el financiamiento se destacó como clave la transparencia en la asignación de los fondos públicos, el establecimiento de un destino para esos fondos y el control consiguiente.
  13. La transparencia no se limita al financiamiento, sino que se refiere a todos los procesos internos: elección de autoridades; selección de candidatos; mecanismos de decisión partidaria; rendición de cuentas de la gestión partidaria y pública. La transparencia entendida como rendición de cuentas es una forma de devolución de la dirigencia hacia los miembros del partido.

## Memoria

---

14. Para garantizar la transparencia en la vida partidaria es necesario que los partidos creen sus propios organismos y mecanismos de control, fiscalización y sanción. La acción de los órganos internos debe ser complementada con la intervención de los organismos de control estatal con competencia en materia electoral y de partidos políticos.
15. En cuanto a la transparencia como difusión y publicidad, el tema de los medios de comunicación es muy importante. Es necesario generar mecanismos de equidad de acceso a los medios por parte de los partidos políticos. La exigencia de transparencia supone facilitar los medios para que los partidos sean transparentes.

### **La función de la cooperación internacional**

1. En este aspecto se manifestó claramente un consenso en torno a la aceptación de la cooperación internacional especialmente orientada a las tareas de capacitación de la dirigencia política para enfrentar eficazmente la labor de gobierno u oposición y también para manejar adecuadamente la organización partidaria.
2. La cooperación internacional se ve asimismo como un mecanismo útil en el campo de la educación política de la sociedad y especialmente en la construcción de ciudadanía que implica una labor de formación e información y la re-elaboración de los consensos éticos fundamentales sobre los que se edifican las instituciones políticas.

### **c. Tensiones señaladas**

A lo largo de las deliberaciones surgió la referencia reiterada a ciertos conflictos o tensiones que exceden el simple marco de relación entre las variables analizadas que, de por sí, pueden presentar aristas conflictivas.

Una de las tensiones señaladas fue la referida al conflicto entre realidad y valor u objetivo (mundo del ser y del deber ser, en términos filosóficos). Se señaló, por ejemplo, que la

---

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

valoración y la consiguiente aspiración al logro de la institucionalización, la democratización y la transparencia choca, muchas veces -y según las circunstancias históricas- con los condicionamientos de la realidad. Esos condicionamientos se derivan de:

- a. las restricciones que se imponen al partido, en tanto partido de gobierno;
- b. la necesidad de actuar en pro de la gobernabilidad, lo que exige en muchos casos cierta flexibilidad;
- c. las dificultades para la construcción de liderazgos permanentes;
- d. la necesidad de actuar disciplinadamente, tanto en la función de gobierno como de oposición;
- e. la necesidad de eficacia electoral de los partidos.

Otro eje de conflicto en cuanto al deber ser, se vincula con la exigencia de estándares de conducta y actuación más estrictos para los partidos, que para el resto de los actores sociales. Se trata -como se reconoció- de un conflicto que tiene que ver con la cultura democrática de una sociedad. En muchas de nuestras sociedades se exige que los partidos y los dirigentes respeten ciertos valores y principios que no son respetados ni acatados por la sociedad.

También se señaló la tensión entre los fines perseguidos por la regulación y las características de la regulación en sí. Este conflicto se soluciona a través de la razonabilidad de las exigencias legales. Muchas veces el exceso en el rigor normativo conduce al incumplimiento liso y llano de la norma.

#### **d. Lineamientos para la acción**

Compartiendo el objetivo central planteado, es decir el fortalecimiento de los partidos políticos, como instrumentos esenciales de la democracia representativa, se señalaron como objetivos estratégicos de los partidos y de los sistemas democráticos de la región, los siguientes:

## Memoria

---

- a. vincular a los partidos con otros actores sociales; en particular las organizaciones de la sociedad civil, los organismos electorales y los medios de comunicación;
- b. organizar mecanismos de capacitación dirigencial y de educación cívica de la población, es decir de construcción de ciudadanía;
- c. generar espacios de diálogo y reflexión social para la reconstrucción de los consensos éticos básicos;
- d. repensar la función de los partidos en las democracias de la región, de modo creativo y *aggiornado*, sin pretender la reiteración de modelos vinculados a momentos históricos y condiciones políticas diversas;
- e. abordar el rediseño y fortalecimiento de los partidos desde una perspectiva histórica y adaptada a las particularidades de cada caso concreto, sin pretensiones de descubrir y aplicar recetas universales;
- g. avanzar por aproximaciones sucesivas, a través de la incorporación de cambios y adaptaciones, tanto en el campo de las normas como de las prácticas;
- h. adoptar esquemas normativos razonables y flexibles que respeten el marco de autonomía de las asociaciones para la construcción de sus propias instituciones y procesos;
- i. coordinar la acción de los órganos de control interno y de los organismos estatales de fiscalización electoral;
- j. crear esquemas sancionatorios no sólo estrictos, sino efectivamente aplicables;
- k. facilitar el diálogo de los partidos a nivel regional, con vistas al análisis de la problemática común, el intercambio de experiencias y enfoques y la reproducción de las buenas prácticas.