

Conclusión general: lecciones aprendidas

José Thompson

*Con la colaboración de Rotsay Rosales y
Ricardo Valverde*

Los cuatro talleres organizados por el IIDH/CAPEL permitieron cumplir con uno de los objetivos fundamentales de su estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*: vislumbrar horizontes para la acción futura a partir de las recomendaciones, sugerencias y prioridades planteadas por los mismos partidos políticos. La participación crítica y propositiva de los organismos electorales, del sector académico y de otros sectores interesados en la promoción de la democracia representó un indudable “valor agregado” en la consecución de este objetivo.

De manera adicional a la revisión teórica y empírica que suponía someter a discusión el planteamiento conceptual del proyecto, en los talleres regionales se evidenciaron una serie de temas relevantes para la acción y el trabajo estratégico en el corto, mediano y largo plazo. Por eso, esta conclusión general se entiende como un conjunto de “lecciones aprendidas” imprescindibles para el mejoramiento venidero de y con los partidos políticos en los sistemas democráticos de América Latina.

Tal y como se anticipó en la Introducción, se corrobora que, en general, los partidos políticos están de acuerdo en que su situación puede considerarse como “crítica”. Pero

Memoria

más que una visión negativa o pesimista al respecto, esto debe servir como una oportunidad o aliciente para adaptarse a nuevas situaciones y modernizarse: elementos indispensables para su propio fortalecimiento y para su indispensable rol en las sociedades contemporáneas.

En la actualidad y de manera progresiva, cuando se habla de fortalecimiento de partidos políticos, pareciera establecerse una suerte de “lenguaje común”. Los temas centrales abordados en los talleres y en otros procesos de consulta realizados por el IIDH/CAPEL, muestran que la “democracia interna” en general, y en particular las dimensiones de democratización, institucionalización y transparencia, son ejes recurrentes e importantes en la visión y en el discurso de otros actores no partidarios en los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, es evidente que existe una brecha grande entre el análisis y la práctica cuando se trata de reformas, modernización y apertura de partidos políticos. Esta distancia entre discurso y acción no es simple resultado de falta de voluntad o decisión, sino que es producto también de falta de conocimiento y la consecuente incertidumbre que genera no tener claridad en las vías de implementación.

De las conclusiones de los talleres, se observa que un número muy significativo de los dirigentes partidarios mantienen temores ante la incertidumbre que pueden provocar en la unidad y la institucionalidad de los partidos, la introducción de cambios orientados a lograr mayores niveles de democratización y transparencia.

De acuerdo con lo anterior, se percibe como hay anuencia para desarrollar la estrategia de fortalecimiento, sin embargo, persisten dificultades y posibles resistencias ante los posibles cambios que ella implica.

Las dinámicas favorables a los procesos de cambio y los obstáculos que enfrentan, son constantes históricamente observables –con distinta intensidad– en toda sociedad y época, situación no desconocida por el IIDH/CAPEL.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

Empero, los talleres regionales sugirieron un amplio espacio de posibilidades de trabajo que, dichosamente, rebasaron las expectativas originales de esta etapa de la estrategia.

Al entender el riesgo de no mencionar algunas acciones apuntadas en los talleres para la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos, se quiere destacar en esta conclusión seis líneas generales de trabajo, consideradas como prioritarias:

1. Sistematización y análisis de la normativa vigente (sea que exista legislación propiamente reguladora de los partidos o no), intercambio para su mejoramiento y propuestas para su reforma.
2. Investigaciones complementarias y puntuales sobre temas específicos que superen el diagnóstico general sobre la “crisis”.
3. Generación de espacios de encuentro con otros sectores y actores, para fomentar el diálogo, la mutua comprensión y cooperación.
4. Capacitación en distintos niveles, desde el impulso de dirigencia joven hasta la implantación de nuevas destrezas acordes con los estándares de democratización y transparencia.
5. Impulso a mecanismos de información especializada y a la creación de redes cibernéticas e informales entre políticos.
6. Asesoría y espacios de intercambio para la “reingeniería” de partidos políticos: v. gr.: reestructura, reforma interna, modernización estructural y de procedimientos.

Estas líneas de trabajo son congruentes, además, con los resultados obtenidos en el proceso ampliado de ejecución de otras investigaciones, debates, consultas, contribuciones académicas, validación de resultados, contacto directo con políticos y estudiosos, que se han desarrollado como parte de la estrategia en su conjunto. Una articulación general de

estos resultados se presenta a continuación como corolario de esta publicación, pero debe considerarse, sobre todo, como un paso más en la continuación del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos.

Algunas lecciones preliminares

1. La “crisis de los partidos”, si es tal, debe ser un punto de partida, no un punto de llegada

En los talleres regionales con los partidos se estimó como deseable que una plataforma de acción para el fortalecimiento supere las visiones negativas sobre la condición actual de los partidos y el pesimismo sobre sus posibilidades futuras de mejoramiento.

Se reconoce que los partidos políticos confrontan serios problemas de credibilidad y muchos de sus dirigentes coinciden con que puede hablarse incluso de una “crisis”, aunque se trate quizá solamente de una transición que pasa por un momento crítico. Pero no es conveniente proseguir recurrentemente explicando las razones de la actual coyuntura, descomponiéndola en análisis cada vez más finos y sometiendo a los partidos a interminables diagnósticos y a debates doctrinarios acerca de la naturaleza de los partidos y cómo sus funciones están en abierto cuestionamiento. De continuar prevaleciendo el “panteísmo” sobre los partidos, en éstos difícilmente se hallarán esfuerzos para colaborar con quienes les auguran su debilitamiento y eventual extinción.

Se considera que los innumerables diagnósticos sobre la “crisis” han estimulado que los partidos sean más sensibles al cambio y más receptivos a los planes para su fortalecimiento. Pero superar la condición actual significa hacer buen uso de la amplia información existente y complementarla con aproximaciones más propositivas. Esto implica constituir trabajos más complejos CON los partidos y no solamente SOBRE los partidos políticos.

2. Transformar las relaciones conflictivas de los partidos con los medios de comunicación y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Las percepciones de los partidos políticos han ido cambiando de manera positiva respecto de otros actores sociales y políticos. Un buen ejemplo de esta transformación halagüeña se ha dado con los organismos electorales.

No obstante, no siempre es este el caso cuando se trata de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Los dirigentes partidarios perciben –quizá no sin razón–, que tanto los medios como las OSC obtienen beneficios y ocupan espacios políticos propios mediante el sistemático “des crédito” de los partidos.

Un campo donde se manifiestan las tensiones entre partidos, medios y OSC, es precisamente, en el que se refiere a la aplicación de los principios de democratización y transparencia. Los partidos sostienen que los estándares mínimos que se les exigen en estos temas no son puestos en práctica en la vida de los otros actores sociales y políticos. Por ejemplo, cuando se publican noticias referentes a los gastos en propaganda para una campaña electoral, los medios que denuncian excesos en los topes legales omiten referirse –sin problema ético alguno– a las ganancias que obtuvieron con esa situación.

Sin embargo, en algunos de los temas que tienen que ver con la democratización y la transparencia, los mismos partidos políticos reconocen que los medios y las OSC tienen experiencias valiosas en la investigación y la denuncia y que son aliados importantes en la transformación real de las agrupaciones políticas.

La relación conflictiva no va a desaparecer por sí misma. Hay que asumirla y trabajar en la

identificación de temas comunes que bajen el perfil de las discrepancias entre estos tres actores de la vida política, o que ayuden a la sensibilización recíproca sobre los papeles de cada uno en una sociedad democrática. Los partidos, de su lado, insisten en la necesidad de que el ciudadano se eduque en cuanto a qué caracteriza la vida partidaria, cuál es la función y sentido de los partidos políticos y por qué su aporte es fundamental para la democracia, de modo que tengan su propio criterio informado en torno a los avances o retrocesos de los partidos.

Es importante considerar que, más allá de las percepciones de amenaza, los partidos políticos no han sido “sustituidos” en esencia en ninguna democracia funcional contemporánea. Por lo tanto, es necesario trabajar en el sentido de que cada sector comprenda el papel que debe cumplir en las democracias latinoamericanas y complementar esfuerzos en la búsqueda de un beneficio compartido y, consecuentemente, en la búsqueda de un bien común para toda la sociedad.

3. Un espacio para otros actores y para la cooperación internacional

Como ya se mencionó, los dirigentes de los partidos, en su mayoría, continúan responsabilizando a “actores externos” de ser partícipes de una campaña sistemática para debilitar su imagen. Sin embargo, sería injusto no reconocer que en las actividades recientes con el IIDH/CAPEL y en las respectivas investigaciones, se revela que los partidos admiten cada vez más y con mejor disposición que el reto de su fortalecimiento tiene que ver con la actuación de otros y que no es solamente un “tema interno”.

Al respecto, el papel coadyuvante que tiene la cooperación internacional también está siendo valorado como positivo de manera progresiva. Esto es un tema importante porque además proporciona

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

legitimidad y viabilidad a los planes que las agencias internacionales proponen en esta materia.

No hace mucho tiempo, se consideraba que la cuestión de los partidos políticos en general podía escapar, por su naturaleza, de los mandatos de la cooperación internacional, salvo las agendas de las internacionales partidarias. Ahora, parece haberse superado esta limitante y los partidos, aunque con dudas, están dispuestos a participar en planes de fortalecimiento de distinto tipo, con el apoyo abierto de la cooperación internacional.

Esta tercera “lección aprendida” muestra cómo mediante la promoción de intercambio permanente entre la información producida por los diversos actores, el estímulo al encuentro y el diálogo, y la complementación de labores propias de mejoramiento funcional y organizacional, pueden encontrarse “ventanas de oportunidad” y sinergias indispensables para el fortalecimiento de los partidos políticos y de las democracias latinoamericanas.

4. Necesidad de abordaje desde varios ángulos. El aporte de la academia y de los organismos electorales

La inclusión de otros actores y el complemento de esfuerzos suponen la participación de, al menos, otros dos actores claves que trabajan por la profundización de la democracia. Los sectores académicos y los organismos electorales son dos actores que rápidamente pueden ser activados sin que se generen demasiadas susceptibilidades al interior de los partidos.

En principio, la estrategia en esta materia parece configurarse cada vez más como una acción al menos doble en su enfoque: al interno de los partidos políticos y desde afuera, como ellos mismos lo han mencionado. En el segundo ámbito, la existencia de

los partidos en la sociedad en general y en el marco del sistema electoral permite prever formas de trabajo que hagan más factible el cambio y producir fuerzas concurrentes que lo hagan más probable.

5. Factibilidad y dificultad

En relación directa con la cooperación para el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos, se advirtió en los talleres regionales que, no obstante las oportunidades para complementar esfuerzos y labores, este no es un terreno exento de dificultades y debe haber un análisis mesurado de cómo avanzar en la factibilidad sin desconocer los obstáculos.

Entre las dificultades, hay algunas que más que obstaculizar el trabajo, obligan a seguir determinadas modalidades de acción. Por ejemplo, la necesidad de evitar el enfoque o aún la percepción de que hay un trabajo sesgado hacia un partido o un grupo de partidos determinados, implica que los planes de trabajo deban estar abiertos a una pluralidad de fuerzas políticas y que deba haber una campaña previa para que los diferentes partidos se vean integrados a esta línea de acción. En síntesis, se trata de facilitar la aprobación o legitimidad de estos esfuerzos, mediante una estrategia “incluyente” para todos los partidos democráticos que deseen participar.

Otra dificultad es que los partidos políticos están acostumbrados a valorar su éxito y mejoramiento exclusivamente en términos electorales, y algunas de las medidas que buscan democratizar los partidos son percibidas como muy costosas en términos de la contienda electoral, al menos en un primer momento. Esto nos acerca a uno de los dilemas más agudos en esta materia, ¿cómo conciliar la necesidad de éxito electoral con la reestructuración interna y el cambio? Más aun, ¿se convertirán los temas de la demo-

cratización interna y la transparencia en factores clave para definir el voto de los electores? Sólo el tiempo permitirá avanzar en la conciliación de estos dilemas.

6. Las dimensiones y ejes temáticos son transversales y complementarios para el fortalecimiento, pero son percibidos con dificultad por los partidos

Las deliberaciones en los talleres muestran que el tránsito de la institucionalización, a la democratización y a la transparencia conlleva dificultades, no solamente para comprenderlas conceptualmente, sino además para lograr una articulación estratégica entre ellas de cara a las decisiones y acciones que los partidos deben tomar.

La profundidad de los conceptos y la facilidad de los consensos se empiezan a perder conforme se pasa de unos terrenos a otros en las discusiones de los talleres. En general, puede verse cómo los partidos se tornan progresivamente más defensivos, menos cómodos o sintiéndose más “inexpertos”. Esta “lección” revela que la estrategia a seguir requiere enfatizar el vínculo de los asuntos más “externos” (transparencia) con los más “internos” (institucionalización), de manera que los partidos perciban que el cambio puede traer dificultades pero también oportunidades de complemento.

Alcanzar este objetivo dependerá del convencimiento genuino que logren los partidos. En la perspectiva del IIDH/CAPEL, el fortalecimiento de los partidos políticos supone contribuir al mejoramiento de partidos políticos con disposiciones “democráticas” y progresistas. Detrás de nuestra estrategia está la convicción de que se necesitan partidos políticos más sólidos, pero también más democráticos y más transparentes. Esto es, hacer que la democratización y la transparencia vayan de la mano con la búsqueda de estructuras y procedimientos funcionales y eficaces.

Aspiramos a producir un cambio, convencidos de que la democratización y la transparencia son valores cuya adopción merece ser apoyada y no solamente entre los partidos políticos. Las frustraciones más grandes pueden venir sobre todo si coyunturalmente los partidos perciben que una medida determinada en un área puede traerles efectos secundarios nocivos para la contienda electoral. Por eso, es recomendable que las medidas propuestas se vean como un complejo entramado y no como recetas aisladas. Esta visión del IIDH/CAPEL se subrayó en los talleres y debe reforzarse en las actividades y acciones venideras.

7. Puntos de refuerzo y de tensión

Superar las dificultades para transitar entre áreas y ejes temáticos y reconocer su transversalidad y complementariedad, requiere identificar sus puntos de intersección.

Al respecto, en los talleres se evidenció la necesidad de advertir que el efecto positivo en un campo puede implicar un efecto considerado como negativo en otro; y en sentido inverso, algunas medidas planeadas para fortalecer un campo de acción, pueden tener consecuencias positivas en otro. La aplicación de las primeras merece cuidadosa atención. La puesta en práctica de las segundas debería estimularse. Los dos ejemplos siguientes pueden ilustrar mejor esta idea.

Las investigaciones efectuadas recientemente sugieren que una de las medidas preferidas en los últimos años para promover la democratización de los partidos políticos es la elección directa y abierta para la designación de candidatos. No obstante, se valora que puede tener efectos negativos sobre la institucionalidad partidaria, en la medida en que promueve disidencias y fragmenta su unidad. Aunque es importante que los partidos políticos realicen elecciones directas para la selección de sus

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

autoridades internas y sus candidaturas, pareciera que estas elecciones directas no deberían ser necesariamente abiertas a toda la ciudadanía o, al menos, ir acompañadas de medidas compensatorias de sus efectos secundarios.

Por otra parte, y con efectos positivos, la existencia y funcionamiento de órganos internos de control y de legalidad en los partidos es un punto de convergencia entre la institucionalidad, la democratización (control sobre cumplimiento de “cuotas” o mecanismos afirmativos) y la transparencia (conocimiento amplio de las reglas vigentes en la agrupación política).

De acuerdo con lo anterior, parece que las acciones más oportunas y sólidas son aquellas que privilegien los puntos de refuerzo y evitar en la medida de lo posible los puntos de tensión. Debe recordarse, sin embargo, que no siempre hay claridad por anticipado en cuanto a efectos secundarios y por ello, es especialmente valioso documentar y sistematizar la información y que se vaya produciendo en los diversos proyectos que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos. La definición de indicadores puntuales que permitan evaluar los aspectos negativos y positivos de estas experiencias es, sin duda, indispensable para tener mejores elementos de juicio en la toma de decisiones.

8. Agentes multiplicadores y focos de resistencia

Los partidos políticos democráticos son, por definición, estructuras no monolíticas, plurales y proclives al encuentro de posiciones muchas veces encontradas. Obviamente, hay agentes multiplicadores de cambio y hay focos de resistencia, como en toda empresa humana que busque la transformación. Esto lo revelan los resultados obtenidos en los talleres regionales, subrayándose como percepción, que las

dirigencias y “cúpulas” partidarias son el principal foco de resistencia, debido a que la democratización interna y la apertura que generan los esquemas de transparencia, pueden representar signos de “pérdida de poder” o de control.

Si los focos de poder se oponen al cambio, lo más probable es que los primeros intentos por producir resultados topen con serias dificultades. Obviar este factor puede ser tan negativo como el desconocer el valor de los agentes multiplicadores de cambio. Esta situación implica que los programas que se pongan en marcha deben incluir un componente de sensibilización y toma de conciencia, sobre todo si se quiere que tengan efectos positivos en el corto y mediano plazo.

9. La capacitación es esencial pero no excluye otras labores

El espacio para la capacitación fue planteado de manera recurrente en los talleres regionales. Es evidente que el cambio no se puede producir solamente con conocimientos o actitudes y por lo tanto debe incluir un componente de desarrollo de destrezas de tipo diverso. Es decir, la capacitación es importante, relevante y necesaria, pero debe complementarse con otras labores.

Con frecuencia se enfatiza la capacitación porque se considera que es un abordaje menos “invasivo” que los otros. En ocasiones se la plantea porque es una respuesta “adecuada”, bien recibida pero que no involucra compromiso interno con el cambio. A veces, en fin, porque hay algunos que creen que solamente hay un desfase de los partidos políticos respecto de otras entidades mejor “preparadas” y lo cierto es que hay mucho más que eso: hay problemas de voluntad o de convicción, hay factores externos que propician u obstaculizan el cambio, a veces

persiste la necesidad de construir y compartir nuevos parámetros éticos.

Sin embargo, hay que tener cuidado de no dedicar todos los esfuerzos a la capacitación. Hay que ser creativos generando propuestas acerca de cómo trabajar en el fortalecimiento de partidos políticos, abrir espacios para la capacitación, pero también para la asistencia técnica, para el cambio acompañado, para el rediseño y la reingeniería, para el hábil análisis de las reglas del juego y su cumplimiento efectivo.

10. Las buenas prácticas son otro valioso elemento de juicio; no un modelo incuestionable

Una lectura dogmática de los estudios comparados en Ciencias Sociales y Jurídicas puede producir un efecto no deseable: tomar los ejemplos de otros contextos socio-históricos y político-culturales como rígidos esquemas de proceder.

No se quiere minusvalorar el ejercicio de recopilación y difusión de “buenas prácticas” desarrolladas en la experiencia misma de los partidos políticos, con alto potencial para ser replicadas en otros partidos y en otros países. Los hallazgos de las investigaciones apuntan, sin embargo, a advertir que las “recetas” o “modelos” no son frecuentes porque las medidas que las componen dependen ineludiblemente de otros factores sistémicos internos y externos.

Además, los partidos, como entidades sociales que son, tienden a generar realidades paralelas: la de su regulación normativa y la de su práctica efectiva. Un efecto en la primera sin consecuencias para la segunda es poco más que un ejercicio retórico.

Lo anterior no es óbice para resaltar que sí se identifican avances en campos enteros cuya acción combinada conduce a un partido más por las rutas de

Memoria

la democratización y de la transparencia: una estructura mínima y funcional, reglas internas claras y adoptadas con convicción, órganos eficaces en el manejo de los asuntos internos, capacitación que vaya de la mano con acciones en el ámbito externo y con concientización de los mandos a todo nivel, son algunos de los elementos que cabe mencionar.

Sin embargo, donde mayor acervo de información puede encontrarse radica en la detención de “malas prácticas”, abundantes demostraciones de ensayos mal planeados o mal ejecutados, planteamientos equivocados de principio y medidas cosméticas sin vocación real de cambio. Al respecto, el intercambio sincero y autocrítico promovido en los talleres regionales augura que, al menos, muchas experiencias negativas en los partidos de América Latina, no deben emularse.

Como nota final de esta publicación, debe recordarse que este texto es un aporte más e indispensable dentro de una estrategia más amplia y sistémica. Integra una serie de investigaciones y resultados concretos de consultas regionales que el IIDH/CAPEL ha desarrollado, como proceso acumulativo y progresivo, para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Las otras publicaciones que complementan los resultados de estos talleres regionales y que ofrecen por lo tanto una visión articulada de esta estrategia pueden accederse en la página web del IIDH/CAPEL, www.iidh.ed.cr/capel.

El avance alcanzado hasta ahora en la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos y la profundización democrática es, a juicio del IIDH/CAPEL, promisorio. Es un punto de partida más que un punto de llegada. Es un paso en firme que deberá consolidarse mediante el trabajo sostenido con los partidos políticos.