

# Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina. Conclusiones generales\*

## 1. Contexto

El fortalecimiento de los partidos políticos ha sido reiteradamente relevado en los tiempos más recientes como una de las prioridades de trabajo impostergables para las entidades dedicadas a la promoción de la democracia en el continente americano.

A fines del 2003, la Tercera Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (OEA, Cartagena de Indias, noviembre 2003), de cuyo Consejo Consultivo CAPEL forma parte, hizo un llamamiento a favor de nuevos proyectos y líneas de actividad con este propósito; llamamiento que fue reiterado por los propios representantes de partidos políticos invitados al Foro. Por otra parte, el *Taller de análisis de situación y perspectivas de futuro para la democracia en las américas*, en el marco del XI Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia (IIDH/CAPEL, San José, diciembre 2003) concluyó que la prioridad más apremiante de trabajo en el fortalecimiento de la democracia en esta parte del mundo lo es la apertura de espacios para diseñar mecanismos que avancen hacia la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

---

\* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

## Memoria

---

La acción de CAPEL en este campo no es nueva; aparte de una serie de investigaciones, foros y publicaciones especializadas sobre la condición de los partidos políticos desde los años 80, la Reunión de Expertos convocada en abril del 2002 para el establecimiento de prioridades de trabajo para el trienio 2002-2005 resaltó la necesidad de identificar nuevas áreas de acción con los partidos políticos, en respuesta a lo cual CAPEL ha desarrollado dos nuevas investigaciones para la identificación de mecanismos de organización y representación tendientes a la democratización de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá, Chile, Bolivia y la República Dominicana; los resultados de estas investigaciones han sido sistematizadas y han permitido identificar algunas conclusiones pertinentes a los efectos de este documento:

- En general, los partidos políticos están conscientes de su situación, relativamente crítica, y aceptan la modernización como un elemento indispensable en su propio fortalecimiento. En un número muy significativo, las entrevistas indican que los dirigentes partidarios reconocen la necesidad de mayor democratización y mayor transparencia, pero temen que estos cambios debiliten la unidad de los partidos.
- Hoy en día, puede hablarse de una suerte de “lenguaje común” en materia de fortalecimiento de partidos políticos, que es compartido al menos con otros actores en la vida institucional y social en los respectivos países.
- Existe una gran desigualdad en las experiencias de los partidos políticos en materia de estructura y funcionamiento, lo cual parece abrir el espacio para el intercambio y la construcción de modelos.
- Hay una brecha grande entre el discurso y la práctica cuando se trata de reformas, modernización y apertura de partidos políticos, pero esta brecha no parece resultar solamente de falta de decisión sino también de falta de conocimiento acerca de las opciones para llevarlas a cabo.

---

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

Lo anterior llevó al IIDH/CAPEL a escoger como ejes de su acción a favor del fortalecimiento de partidos políticos *institucionalización, democratización y transparencia*, por considerarlos no sólo factores de apoyo para la modernización de las agrupaciones políticas, sino también elementos necesarios en una estrategia que parte de una institución dedicada a la promoción de la democracia en el marco más amplio de la vigencia de los Derechos Humanos. Dada la prioridad que se señaló de la Región Andina para avanzar en el fortalecimiento de los partidos políticos, el IIDH/CAPEL eligió esta zona para lanzar una nueva iniciativa para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina y el Caribe y llevó a cabo un taller para el diseño conjunto de una agenda de prioridades en la materia, efectuado el 30 y 31 de marzo en Santiago de Chile.

## **2. Convocatoria y desarrollo**

El taller logró reunir a diecisiete representantes de partidos políticos de seis países y también participantes procedentes de organismos electorales, de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones de estudio de los temas políticos y de entidades internacionales interesadas en la materia. Un alto número de participantes acudieron gracias al apoyo de sus propias organizaciones.

Como base para la reunión, CAPEL presentó un documento de contexto, que al lado de algunos planteamientos generales, formulaba una serie de inquietudes e interrogantes que buscaban guiar el debate. De la misma manera, compartió también con los participantes un avance de la sistematización de resultados de sus recientes investigaciones en la materia que abren luz acerca de la situación actual de los partidos políticos, con énfasis en las materias de estructura, funcionamiento y mecanismos de democratización.

El taller se desarrolló en las jornadas previstas y consistió, fundamentalmente, en debate abierto en tres módulos, correspondientes cada uno a los respectivos ejes

temáticos, que fueron trabajados por grupos que funcionaron paralelamente, ordenados según el área de procedencia de los asistentes.

### **3. Marco general de los debates**

El desarrollo del taller se caracterizó por una atmósfera franca, abierta y positiva, necesaria para el buen término de los debates. Para los participantes, fue importante la iniciativa y hubo un expreso reconocimiento por la apertura de nuevas instancias para promover el fortalecimiento y el cambio en los partidos políticos, como lo ha sido el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos y ahora el anuncio de CAPEL de expandir su línea de acción en esta materia.

Para todos los participantes en el taller fue claro que la apertura de nuevos espacios para discutir acerca de la situación actual y el futuro de los partidos políticos en esta parte del mundo significa avanzar más en la construcción de un “lenguaje común”, en el cual la modernización y democratización de los partidos sean parte de la estrategia para su fortalecimiento. Lo importante de este proceso es que el lenguaje común no sólo es de manejo de los sectores más proclives al cambio al interior de los partidos políticos sino que representa un puente de entendimiento con otros grupos y organizaciones interesados en la materia.

En este sentido, se afirmó que la acción para el fortalecimiento de los partidos políticos no puede segmentarse de la dinámica social en que se desarrolla la política, con la existencia de un régimen electoral y de instituciones reguladoras de la política, con gran influencia de los medios de comunicación y una activa presencia de las organizaciones de la sociedad civil. Es cierto que la relación de los partidos no es necesariamente pacífica con todos estos grupos y que los partidos son especialmente críticos de los llamados “movimientos sociales” y del papel de los medios de comunicación, pero cada vez más representantes de partidos hablan de que el fortalecimiento de estas agrupaciones pasa también por el compromiso y la participación de otros sectores.

---

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

El taller permitió hallar consenso en torno a la posibilidad y necesidad de que la cooperación internacional desempeñe un papel principal en el fortalecimiento, democratización y progresiva transparencia en la vida de los partidos políticos. Este consenso fue detectado desde las primeras intervenciones, lo cual representa un elemento relativamente novedoso entre los partidos políticos, que en el pasado solían expresar reservas acerca de la pertinencia del trabajo de entidades internacionales en este campo, salvo las tradicionales agrupaciones “internacionales de partidos”. De hecho, la mayor parte de los aportes de los miembros de partidos políticos se dirigieron a reconocer el valor y sentido de la presencia más activa de CAPEL y de otras instituciones en el cuadro de actividades para el fortalecimiento del sistema de partidos.

Por otra parte, el taller permitió constatar que las diferencias nacionales no llegan a constituir un obstáculo insalvable para la planificación de acciones regionales en esta materia. La existencia de un enfoque regional pareció además una interacción entre los participantes que ellos mismos reeditaron como especialmente oportuna, con miras a ir constituyendo una red a favor de la democratización y el fortalecimiento de los partidos políticos. Esto sin perjuicio de que la situación en general de la democracia en la Región Andina mereció la preocupación a todos los asistentes, independientemente de su sector de origen, lo cual puede interpretarse como un llamado más y una nueva señal de la urgencia de acciones para propiciar el fortalecimiento de la forma democrática de gobierno y de vida en esta parte del mundo.

En lo que resultaron ser intervenciones especialmente clarificadoras, hubo algunas que enfatizaron la identificación, en el horizonte de trabajo, de que la promoción de la democratización en los partidos políticos debe pasar por varios planos: el de los valores (cultura política), el del conocimiento (doctrina política), el de la voluntad (política partidaria) y el de las habilidades (prácticas partidarias). De

este modo, un plan integral para el fortalecimiento de los partidos políticos debe considerar acciones en todos estos planos, aunque con énfasis distintos de acuerdo con cada realidad. Lo más relevante de este planteamiento es su posible traducción en ejes de trabajo, con la necesidad de determinar metas e índices capaces de marcar progresos y dificultades.

Finalmente, en el tratamiento de los temas, fue evidente que el tránsito de los asuntos de institucionalización a los relativos a la democratización y de estos a los de transparencia implica crecientes dificultades y una construcción más compleja de consensos. Parece claro que los partidos tienen más trayectoria en la discusión de temas relativos a su propia estructura y funcionamiento que en la referente a su relación con la sociedad y que es necesaria una convicción más firme de los beneficios integrales que la democratización y la transparencia tienen para el sistema. Estas diferencias de tratamiento tienen gran importancia para ilustrar la gradualidad que debe imperar en la introducción de los temas en un eventual programa de más largo alcance.

#### **4. Tópicos fundamentales en los talleres: ejes temáticos**

##### **a. En materia de institucionalización**

Los asuntos mencionados en el marco de los debates tuvieron que ver sobre todo con la estructura y dinámica de los partidos políticos, empezando por las dificultades para asegurar una base mínima para su funcionamiento. Se destacan, en los respectivos informes, las siguientes observaciones:

- La estructura y órganos de los partidos políticos deben hallar un equilibrio entre las necesidades internas de su propia vida (esquemas eficientes, eficaces y sustentables) y la prioridad de su relación con la sociedad en general, que debe volver a ver en ellos modelos creíbles y operativos, que mantienen una función esencial y la saben interpretar.

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

- Es preciso hallar formas de “reconexión” de los partidos con la sociedad que funcionen desde la misma estructura interna y que sean vehículos de alimentación para recuperar la posición de “canalizadores de intereses” y de exigencias que la sociedad tenga en un momento determinado. Esto puede ser resumido en la necesidad de una “reingeniería para el acercamiento de los partidos a la sociedad”.
- La existencia de órganos y procedimientos claros y eficaces en materia de disciplina interna es una necesidad de los tiempos actuales que, además, parece requisito para la recuperación de la credibilidad a los ojos de la ciudadanía. De nuevo aquí es preciso asegurar un equilibrio entre la actuación eficaz, los derechos de los miembros y la cohesión interna, de modo que la disciplina no sea tampoco una vía para generar divisiones y fragmentaciones de los partidos.
- Deben existir mecanismos internos y externos que eviten o castiguen el fenómeno del “transfuguismo partidario”, que daña la imagen de los partidos y afecta sus posibilidades de acción ordenada en la oposición.
- En la vida de los partidos, es indispensable crear y fortalecer instancias permanentes de la “cultura política democrática”, buscando superar la imagen de “maquinarías meramente electorales”, funcionales sólo cuando se trata de pedir votos.
- Resulta impostergable desarrollar una consciencia de los partidos para actuar “con visión estratégica”, lo cual significa una doble faceta: el desarrollo interno como un proceso continuo y la reinstalación de espacios para generar pensamiento propio y alimentar nuevas posturas en el gobierno o en la oposición.
- La estructura de los partidos debe ser reflejo del pluralismo social de cada país, lo cual significa un análisis complejo de la presencia y acción de las diversidades (étnicas, culturales, geográficas, por sexo,

## Memoria

---

entre otras) y de la existencia de grupos de intereses (por sector, por profesión, entre otros).

- En materia de buenas (y malas) prácticas en lo referente a la institucionalización de los partidos, el marco normativo y los criterios para su aplicación constituyen un elemento esencial. Sin llegar a creer que la norma lo es todo, lo cierto es que hay orientaciones importantes que las disposiciones constitucionales y legales marcan y una contribución relevante en materia de resoluciones de los órganos de la justicia electoral. La recuperación de este acervo y su traducción en modelos o guías es una tarea oportuna.

### **b. En materia de democratización**

En este apartado, hubo un amplio debate acerca de las posibilidades de promover la democratización interna de los partidos y en general hubo consenso en torno a la necesidad de avanzar en este camino, aunque no siempre hubiera consenso en cuanto a la extensión misma de la democratización, esto es, si se trata de elección de autoridades y candidatos con amplia participación o si bien se debe hablar más bien de una inclusión de la diversidad en su sentido más lato. En todo caso, apertura y participación son los conceptos clave en este campo. Como principales observaciones, cabe destacar las siguientes:

- Aunque hay importancia de las “reglas del juego” (esquema normativo) en esta materia, lo cierto es que la ausencia de democracia interna no es un tema derivado de la falta de regulación formal, sino de los “códigos operativos”, es decir, de la forma que asume el funcionamiento real. En tal sentido, lo que se plantea en las normas guarda una brecha ancha con la verdadera realidad.
- Los temas de democratización tocan los esquemas internos de poder en los partidos, por lo cual es precisa una gran convicción para que las reformas se introduzcan efectivamente. En general, existen élites que tienden a



*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

perpetuarse como eje para la toma de decisiones y para el manejo de los recursos.

- Uno de los procedimientos más recomendables para promover la democratización parte del reconocimiento de obstáculos y barreras a la incorporación o movilidad de determinados grupos o sectores. Una vez identificados estos obstáculos, es más fácil buscar soluciones, algunas de las cuales necesariamente pasan por la conjunción de esfuerzos internos y externos.
- Hay puntos de conexión inevitables entre institucionalización y democratización: la necesaria depuración de los padrones internos y el carácter vinculante de las decisiones de los órganos internos son dos ejemplos. Lo cierto es que un partido moderno, bien estructurado, con facilidad de contacto de parte del elector es en sí mismo una forma de democratización.
- Existen institutos tales como el voto preferencial, que buscan trasladar a la voluntad del elector lo que tradicionalmente ha estado en manos de la cúpula partidaria: el orden de prioridad de las candidaturas. Sin embargo, en algunas de sus variantes, el voto preferencial puede dañar la integridad del partido y generar divisiones internas. Lo mismo puede decirse de la elección directa de candidatos. Por eso, antes que aplicar o inducir estos esquemas de manera automática, es imprescindible hacer un análisis de las experiencias acumuladas, sus aciertos y errores y procurar combinar fórmulas antes que aplicar esquemas puros.
- Es importante una “participación desde afuera” para promover la democratización. Así, la actuación del organismo electoral en las elecciones internas o la aplicación de las experiencias de observación doméstica a estos procesos son formas de incorporar a otros actores que tienen más que ganar y menos que perder con la instalación de una mayor democracia en los partidos políticos.

## Memoria

---

- Para promover una verdadera democratización interna, es conveniente repensar el tema de los “incentivos” y no particularmente el de las reglas y las sanciones. De otro modo, es difícil convencer a las cúpulas de la necesidad de pasar del discurso a la práctica en materia de democratización.
- Hay esquemas exitosos en cuanto a la incorporación de la mujer, de las zonas rurales o de las diversidades étnicas, pero un buen esquemas de democratización no puede ser un “agregado de cuotas”, porque eso lo desnaturaliza y puede entrar en contradicción con los esfuerzos por la institucionalización. Lo mismo cabe decir en materia de descentralización.
- La incorporación de los jóvenes debe ser una prioridad, no sólo porque “oxigenan” la vida partidaria sino también porque su participación resulta un imperativo de una cultura política verdaderamente democrática. Existen modelos de buenas prácticas para la generación y promoción de liderazgo joven que pueden ser replicados o adaptados.

### **c. En materia de transparencia**

Los grupos de trabajo en materia de transparencia debieron enfrentar, con más fuerza que en los otros ejes temáticos, la tensión entre elementos internos y externos y en especial, la relación no siempre armónica entre partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Las principales observaciones pueden enumerarse así:

- Evidentemente, en cuanto se habla de transparencia lo primero que viene a la mente es el tema de financiamiento (de campañas y de la vida de los partidos). Este es un tópico crecientemente estudiado en donde ya se sugieren algunas rutas para el futuro: evaluación frecuente de los sistemas previstos por la normativa, con atención a las resoluciones de los órganos encargados del

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

control y promoción de espacios de intercambio para compartir experiencias y lecciones aprendidas.

- Los sistemas para el financiamiento de partidos y de campañas son muy diversos en América Latina (público, mixto o privado). El taller no encontró consenso en cuanto a identificar una relación entre un sistema determinado y una mayor transparencia, pero sí detectó profundas incongruencias en los esquemas previstos para el control del financiamiento y sus regulaciones. Uno de los temas que más debe enfatizarse es la búsqueda de mecanismos efectivos de supervisión, creados desde la formulación de los topes y restricciones; es necesario que los aparatos legislativos se comprometan con la producción de normas que puedan ser aplicadas y si es del caso, sancionadas, en esta materia.
- Un tema fundamental en este campo es el de la regulación de los gastos por vía indirecta, tal como la restricción del uso de la televisión o bien la aplicación estricta de una “franja electoral” regulada por el organismo electoral. La diversidad de sistemas en la Región Andina impide el trasplante de institutos, pero también abre grandes oportunidades para el intercambio.
- Sin embargo, la transparencia va mucho más allá de la cuestión del manejo de los recursos. Temas tales como la toma de decisiones, la adopción de políticas internas o los mecanismos para la designación de autoridades tienen interés para los afiliados o para los demás sectores de la opinión pública. En este sentido, hay puntos de indudable conexión entre los tres ejes temáticos ya que una adecuada estructura susceptible de fiscalización externa tiene que ver con todos ellos.
- La acción de los organismos no gubernamentales y de los medios de comunicación es esencial en la búsqueda de transparencia en la sociedad en general y de su labor se pueden derivar modelos o esquemas que los partidos apliquen (internamente o como control de lo que hacen

## Memoria

---

otras agrupaciones). Sin embargo, los partidos políticos sienten que la transparencia debiera ser procurada por todos y que debe ser un principio predominante en la sociedad en general; de alguna manera se sienten “señalados” cuando se habla de falta de transparencia, sin que el mismo señalamiento se haga sobre otros actores.

- En este terreno hay claramente una necesidad de capacitación y de desarrollo de habilidades. Los partidos advierten que casi nunca están en condiciones de presentar adecuadamente sus contabilidades y mucho menos tienen la capacidad real de controlar lo que otros partidos hacen o dejan de hacer.
- Se reconoce que el tema de la corrupción y la falta de una cultura de rendición de cuentas ha sido determinante para la pérdida de credibilidad en los partidos políticos. Por eso mismo, hoy en día la cuestión de la transparencia está en el corazón mismo de la legitimidad de los partidos políticos y su atención se vuelve cada vez más un reto impostergable.
- Un tema vinculado directamente a la transparencia es el de la revocación del mandato, que puede ser aplicada inclusive en el plano interno de los partidos políticos. La regulación y buena utilización de la revocación puede ser factor importante en el fortalecimiento de una cultura de rendición de cuentas.

### 5. Prioridades de trabajo identificadas

En la sesión final, los participantes determinaron las líneas de trabajo prioritarias para una agenda de acciones hacia el fortalecimiento de los partidos políticos y escogieron las siguientes:

- Generación de una red sólida y en continua renovación para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región. Esto debe incluir actividades periódicas y mecanismos de seguimiento, con especial atención a la difusión de experiencias exitosas o relevantes en los campos de la institucionalización, la democratización y la transparencia.

*Proceso de consultas regionales con partidos políticos*

---

- Propiciar un espacio de encuentro intersectorial para la renovación institucional y la democratización de los partidos políticos, incluyendo la identificación de agentes multiplicadores al interior de las agrupaciones políticas. Uno de los objetivos de este proceso debe ser la apertura de oportunidades para generar autocrítica y opciones de cambio en el seno de los partidos políticos.
- Realización de talleres y seminarios para el análisis de los sistemas políticos (presidencialistas, parlamentaristas, mixtos o parciales) y la evaluación de los mecanismos para el ejercicio del poder.
- Impulso a estudios y espacios de debate acerca del papel de los medios de comunicación en los procesos de democratización y transparencia de la vida política y su propia responsabilidad en el terreno de la democracia.
- Desarrollo, con apoyo de la cooperación internacional, de programas de educación y capacitación en los ejes temáticos debatidos, a partir de módulos iniciales que luego los partidos deben asumir y continuar. Los programas de capacitación deberán enfatizar el desarrollo de habilidades y destrezas, mientras los dedicados a la educación deberán orientarse al fomento de una cultura política más democrática y con más apertura al cambio.
- Realización de análisis comparativos de la legislación electoral, de partidos y de financiamiento de la política, a fin de detectar las insuficiencias de cada régimen, proponer eventuales reformas o compartir prácticas y formas de aplicación jurisdiccional que les den mayor extensión y eficacia.
- Creación de espacios de encuentro entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, a fin de promover la mutua comprensión de sus funciones en la vida social y generar formas de colaboración para impulsar la democratización y la transparencia en la política.
- Propiciar la precisión y difusión de “indicadores democráticos”, especialmente útiles para evaluar objeti-

### *Memoria*

---

vamente mecanismos tales como la aplicación de cuotas por sexo, por grupo étnico o por región.

- Estudiar la influencia de la globalización en la doctrina fundamental, en la vida y en la acción de los partidos políticos, incluyendo la importancia e implicaciones de fenómenos tales como el terrorismo, la liberalización comercial y la protección de los derechos humanos.