

Conclusión

Lecciones aprendidas en materia de fortalecimiento de partidos políticos en América Latina

José Thompson

El paulatino despliegue de la estrategia postulada por CAPEL *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina* ha permitido vislumbrar horizontes para la acción futura a partir de las recomendaciones, sugerencias y prioridades planteadas por los mismos partidos políticos y por otros sectores interesados en la promoción de la democracia. Pero, precisamente porque la estrategia busca combinar diversos planos de trabajo, ha requerido un esfuerzo conceptual más allá de la introducción de los debates en los respectivos talleres regionales.

El avance de la estrategia y la conclusión de las consultas nos han permitido corroborar que, en general, los partidos políticos están conscientes de su situación, relativamente crítica, y aceptan la modernización como un elemento indispensable para su propio fortalecimiento.

En un número muy significativo, las entrevistas practicadas y las conclusiones de los talleres indican que los dirigentes partidarios reconocen la necesidad de mayor democratización y mayor transparencia, pero temen que estos cambios debiliten la unidad y la institucionalidad de los partidos.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

De la misma manera, progresivamente 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, que se evidencia en el creciente consenso que se detecta en la importancia atribuida a temas centrales, tales como la democracia interna.

Sin embargo, 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 voluntad o decisión, sino también de falta de conocimiento acerca de las opciones para llevarlas a cabo.

Lo anterior configura una atmósfera que, por una parte, facilita y propicia el desarrollo de la estrategia pero advierte, por otra, de las dificultades y posibles resistencias que se encuentran. El desarrollo de las consultas, empero, abrió un amplio espacio de posibilidades de trabajo sugeridas, cuya riqueza no era posible prever antes de arrancar con esta etapa de la estrategia.

La riqueza de estas acciones posibles en la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos rebasa los objetivos que nos hemos propuesto para este Cuaderno y conforman el grueso de otra publicación hermana, *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de las consultas regionales con partidos políticos*, cuya consulta recomendamos como complemento de las contribuciones académicas que constituyen este Cuaderno 50. Pero sí queda claro que las consultas señalan al menos seis tipos de acciones:

1. Investigaciones complementarias, más enfocadas a temas específicos y que deben superar el diagnóstico general.
2. Análisis de la normativa vigente (sea que exista legislación propiamente regulatoria de los partidos o no), intercambio para su mejoramiento y propuestas para su reforma.
3. Generación de espacios de encuentro con otros sectores, para fomentar mutua comprensión.

Institucionalización, democratización y transparencia

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. Asesoría y espacios de intercambio para la “reingeniería” (reestructura, reforma interna, modernización estructural y de procedimientos) de partidos políticos.
6. Impulso a mecanismos de información especializada y a la creación de redes cibernéticas e informales entre políticos.

Así, el avance del proceso (investigaciones, debates, consultas, contribuciones académicas, validación de resultados, contacto directo con políticos y estudiosos) nos ha permitido percibir algunas conclusiones preliminares que consideramos oportuno compartir como cierre de esta publicación.

Algunas lecciones aprendidas (o conclusiones preliminares)

De lo vivido, experimentado e intentado en estos últimos años y de la comparación de nuestro trabajo con otras experiencias especializadas en estos temas, nos quedan algunas lecciones aprendidas, o, mejor, conclusiones preliminares, sujetas por supuesto a la prueba que el futuro deba someterlas.

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

Es cierto que los partidos políticos confrontan serios problemas de credibilidad y muchos de sus dirigentes hablan abiertamente de una “crisis”, aunque se trate quizá solamente de una transición que pasa por un momento crítico. En todo caso, es bueno que los partidos sean más sensibles al cambio y más receptivos a los planes para su fortalecimiento. Pero no podemos mantenernos atados de manera permanente a este escenario y es necesario proyectarse al futuro.

En las consultas con los partidos hemos percibido una sensación de “alivio” de que la plataforma se esté montando hacia el fortalecimiento de los partidos y no para proseguir recurrentemente explicando las razones de la actual coyuntura, descomponiéndola en aná-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

lisis 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.

Lo anterior significa también hacer buen uso de la amplia información existente. Ha habido importantes esfuerzos para elaborar mapas, para describir evoluciones históricas y para documentar comportamientos en los partidos y hacia los partidos. Y esto constituye un acervo que debe cimentar trabajos más complejos, seguramente más inciertos, pero que más y más deben ser CON los partidos y no sólo SOBRE los partidos políticos.

Y esta línea de acción implica también tener una visión a futuro, preferiblemente hacia imagen positiva. De lo contrario, los partidos tendrán poca razón para colaborar con quien solamente los critica y nada les augura.

b. Un espacio para varios actores (y para la cooperación internacional)

Quizá la más optimista de las visiones que debemos compartir tiene que ver con la autopercepción de los partidos políticos y la posibilidad de que el tema de su fortalecimiento figure en los planes de la cooperación internacional.

Hasta hace relativamente poco tiempo, los partidos en general o mejor aun, sus dirigentes y representantes parecían padecer de una aguda ceguera, evidente en su persistente negación de que existieran problemas de imagen y de credibilidad de los partidos políticos en América Latina.

En las actividades recientes con CAPEL –y en otros foros internacionales–, tanto en las investigaciones como en las consultas, los dirigentes partidarios admiten cada vez más y con mejor disposición los problemas de credibilidad que sus agrupaciones padecen, aunque siguen involucrando a “actores externos”, tales como los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales de ser los responsables de una campaña sistemática para debilitar su imagen.

Institucionalización, democratización y transparencia

Progresivamente, además, los partidos aceptan que el reto de su fortalecimiento tiene que ver con la actuación de otros y que no es solamente un “tema interno”. Y entre esos otros está la cooperación internacional. Esto es un tema importante porque agrega legitimidad y viabilidad a los planes que las agencias internacionales vienen manejando 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.

c. Factibilidad y dificultad

Otra lección que hemos aprendido en estos últimos tiempos es que la cooperación para el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos adquiere factibilidad, al descubrirse una serie de líneas coincidentes entre las agencias de cooperación, las instituciones interesadas en la promoción de la democracia y los partidos políticos mismos.

Pero este no es un terreno exento de dificultades y debe haber un análisis medido de cómo avanzar en la factibilidad sin desconocer los obstáculos. De la misma manera, las evaluaciones deben dar cuenta de la incidencia de las dificultades.

Entre las dificultades, hay algunas que más que obstaculizar el trabajo, obligan sí a seguir determinadas modalidades de acción. Por ejemplo, la necesidad de evitar el enfoque o aun 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 sientan llevados a integrarse a esta línea de acción. No en pocos casos, esto puede llegar a otorgar a una o varias fuerzas políticas una suerte de “veto” a una labor valiosa, por falta de comprensión de su significado.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Pero quizá la principal dificultad es que los partidos políticos están acostumbrados a valorar exclusivamente el éxito electoral. Y algunas de las medidas que buscan democratizar los partidos pueden tener un costo alto 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 democratización 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.

d. ¿Relaciones conflictivas de los partidos con los medios de comunicación, con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?

Si bien las percepciones de los partidos políticos han ido cambiando de manera positiva respecto de otros actores que inciden en la vida política, como son los organismos electorales, no siempre es este el caso cuando se trata de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos sienten y quizá no sin razón, que tanto los medios como las OSC tienen una agenda propia y que “desacreditar” a los partidos es una forma de desplazarlos para ocupar un espacio político propio.

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.

Las tensiones entre partidos, por un lado y medios y OSC, por otro, hallan buen terreno también en la aplicación de los mismos principios de democratización y transparencia: los partidos sostienen que los estándares mínimos que se les exigen en estos campos no son puestos en práctica en la vida de los medios o de las OSC. Un buen ejemplo es el caso de los gastos en propaganda para una campaña electoral: el diario que denuncia a un partido por exceder-

Institucionalización, democratización y transparencia

se de los toques legales es el mismo que publicó, sin problema ético alguno y sí con buenas ganancias, esa propaganda.

Lo cierto es que esta 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 que los partidos tienen.

Y, finalmente, hay que considerar que los partidos políticos, por más que puedan sentirse “amenazados” por otras entidades, no han sido realmente “sustituídos” en esencia en ninguna democracia funcional contemporánea. Hay que trabajar en el sentido de que cada sector comprenda el papel que toca a otros en la vida política actual, labor que abre también importantes potencialidades y es preciso comprender de la misma manera que funciones tradicionalmente en las manos de los partidos, como la información, conocen hoy elementos que están en manos de otros actores, como los medios y las OSC.

e. El tránsito difícil de un eje temático a otro

En las actividades de CAPEL, ha sido notoria la dificultad en el tránsito de los debates de un campo al otro, esto es, cuando el debate se mueve de las cuestiones de la institucionalización a las de democratización y de estas a las referentes a transparencia. La profundidad de los conceptos y la facilidad de los consensos se empiezan a perder conforme se pasa de unos terrenos a otros. En general, puede verse cómo los partidos se tornan progresivamente más defensivos, menos cómodos o sintiéndose más “inexpertos”.

Lo anterior significa la necesidad de un esfuerzo adicional en vincular los asuntos más “externos” (transparencia) con los más

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

“internos” (institucionalización), de manera que los partidos perciban que el cambio puede traer dificultades pero también oportunidades. Esto es, hacer que la democratización y la transparencia vayan de la mano con la búsqueda de estructuras y procedimientos funcionales y eficaces.

Pero hay otras consideraciones que hacer a este respecto. En la perspectiva de CAPEL, por ejemplo, estamos invirtiendo en el fortalecimiento de los partidos políticos ciertamente, pero no se trata de contribuir al fortalecimiento de *cualquier* partido político.

Detrás de nuestra estrategia está la convicción de que se necesitan partidos políticos más sólidos, pero también más democráticos y más transparentes. 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.

Pero es cierto que las frustraciones más grandes pueden venir en estos dos campos, sobre todo si coyunturalmente los partidos perciben que una medida determinada 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.

f. Puntos de refuerzo y de tensión

Así como no deben desconocerse las dificultades en transitar de un eje temático a otro y especialmente en la ruta hacia aquellos que más expectativa generan, es preciso identificar aquellos puntos de intersección, es decir, donde un efecto positivo en un campo puede implicar un efecto considerado como negativo en otro. O bien, aquellas medidas que, planeadas para fortalecer un campo de acción, tienen consecuencias positivas en otro. Como bien se entiende, la aplicación de las primeras merece cuidadosa reflexión, mientras que la práctica de las segundas debe estimularse.

Un par de ejemplos permitirán precisar un poco más esta idea. Las investigaciones efectuadas recientemente sugieren que las elecciones directas y abiertas para la designación de candidatos, ciertamente una de las medidas para promover la democratización

Institucionalización, democratización y transparencia

de los partidos políticos preferida en los últimos años, alentada por la doctrina y por muchos dirigentes, llega a tener efectos negativos sobre la institucionalidad partidaria, fragmentando su unidad y alimentando disidencias. Si bien está claro que es importante que los partidos políticos realicen elecciones directas —entendidas como consulta a los militantes partidarios o a los miembros de sus principales órganos de decisión— para la selección de sus 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, aunque esta visión dista de hallar consenso y hay algunos que sienten que no es más que una excusa para impedir o dilatar la apertura.

Por el contrario, la existencia y funcionamiento de órganos internos de control y de legalidad en los partidos es algo que busca primordialmente la institucionalidad, pero que tiene efectos positivos sobre la democratización (control sobre cumplimiento de “cuotas” o mecanismos afirmativos) y sobre la transparencia (conocimiento amplio de las reglas vigentes en la agrupación política).

Parece que la inversión más sólida es aquella que privilegie los puntos de refuerzo y evite en la medida de lo posible los puntos de tensión. Pero no siempre hay claridad por anticipado en cuanto a efectos secundarios y por ello, es especialmente valioso documentar y sistematizar la información que se vaya produciendo en los diversos proyectos que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos.

g. Agentes multiplicadores y focos de resistencia

Así como hay puntos de refuerzo y de tensión cuyo efecto no debe ser minimizado, también hay fuerzas no armónicas al interior de los partidos políticos.

Obviamente, hay agentes multiplicadores (de cambio) y hay focos de resistencia, como en toda empresa humana que busque la transformación. Pero las experiencias desarrolladas en CAPEL indican algo más: el principal foco de resistencia está en los focos de

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

poder y frecuentemente en la cúpula y en la dirigencia de distinto nivel.

Lo anterior se explica por la pérdida relativa de poder que significa la democratización interna y la resistencia a la apertura que generan los esquemas de transparencia.

Pero también debe significar que los programas que se pongan en marcha deben incluir un componente de “concientización”, sobre todo si se quiere que tengan efecto a corto y mediano plazo. Si los focos de poder se oponen al cambio, lo más probable es que los primeros intentos por producir resultados fracasen. Olvidarse de este factor puede ser tan negativo como el desconocer el valor de los agentes multiplicadores que se van identificando paulatinamente.

h. Expectativas realistas. Necesidad de abordaje desde varios ángulos.

No está de más advertir que las expectativas que nos fijemos en fortalecimiento de partidos políticos deben ser realistas y que las metas deben plantearse a medio y largo plazo.

Pero en ese realismo debe estar implícita también la comprensión de que el fortalecimiento de partidos políticos interesa prácticamente a todos los 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: hacia adentro de los partidos políticos y desde fuera de ellos, 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.

Institucionalización, democratización y transparencia

i. Niveles de trabajo: la capacitación es esencial pero no lo es todo

En muchos de los primeros acercamientos a los partidos políticos, el tema de la necesidad y el espacio para la capacitación es planteado de manera recurrente. Es evidente, por su parte, 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 hay que tener cuidado de no dedicar todos los esfuerzos a la capacitación. A veces se habla de 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 hay hasta la necesidad de construir y compartir nuevos parámetros éticos, ganando paulatinamente adhesión.

Lo anterior obliga a una reflexión creativa acerca de cómo trabajar en el fortalecimiento de partidos políticos, abrir espacio 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.

j. Buenas prácticas: un horizonte limitado

Hasta hace un par de años, cuando estábamos en la etapa inicial de nuestras investigaciones, parecía que sería fácil llegar a una 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 contextos.

Los hallazgos de las investigaciones apuntan, sin embargo, más hacia terrenos o campos que propician mejor el cambio, advirtien-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

do sin embargo, que puede haber efectos no deseados (una suerte de “efectos secundarios”) que, de aparecer, deben contrarrestarse con rapidez. Las “recetas” o “modelos” no son frecuentes porque las medidas que las componen no son aislables de otros factores 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.

Pero sí hay avance en campos enteros cuya acción combinada conduce a un partido más por las rutas de 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.

Y sí se han detectado numerosas “malas prácticas”, abundantes demostraciones de ensayos mal planeados o mal ejecutados, planteamientos equivocados de principio y medidas cosméticas sin vocación real de cambio. Y estas hay que documentarlas también y compartirlas con los partidos y con los cooperantes: son valiosos los aprendizajes y caros los errores.

Una nota final es obligada. Los trabajos desarrollados con partidos políticos a partir de CAPEL han permitido vislumbrar un amplio panorama para la acción, tanto investigativa como práctica.

En los terrenos de la investigación, buena parte de los esfuerzos hasta ahora se habían concentrado en los partidos políticos como “objeto” de estudio, más que como “sujeto” participante. Estamos entre quienes se empeñan ahora en moverse más y más en la segunda de estas direcciones. Y también estamos entre quienes insisten en que investigación y práctica deben ir de la mano.

De las prácticas, buenas y malas, campo hay para la sana investigación y de la investigación tienen que surgir orientaciones claras y sólidas para avanzar en el terreno de la reforma y la renovación de

Institucionalización, democratización y transparencia

los partidos, que aspiramos venga signada por la búsqueda y el logro de partidos más fuertes, más democráticos y más transparentes.

Los aportes académicos contenidos en esta obra son, sin duda, una reflexión actual e informada acerca de las relaciones entre los tres ejes que conforman nuestra estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos, mientras agregan significativamente al bagaje especializado en la materia. No cabe duda que Fernando Sánchez, María de los Ángeles Fernández, Flavia Freidenberg y Delia Ferreira son punto obligado de referencia en los temas base de una estrategia que ya, más que a CAPEL, pertenece a todos los interesados en la búsqueda del fortalecimiento real de los partidos políticos en esta parte del mundo.