

Democratización interna de los partidos políticos y equidad

*Rotsay Rosales**

Muchas gracias Fernando y muy buenos días amigas y amigos. Gracias particularmente a CAPEL por invitarme a este XV Curso de Elecciones y Democracia.

En las últimas décadas los procesos de cambio han afectado a todas las instituciones de la democracia representativa y, en particular, a los partidos políticos que han sido emblemáticos de este tipo de gobierno.

Los cambios más importantes se refieren fundamentalmente a su funcionalidad, legitimidad y representatividad. Los partidos siguen siendo aún indispensables, a mi juicio, para la formación de gobiernos en democracia, pero esto no significa que sean las exclusivas, únicas o monopólicas instancias de mediación, movilización, socialización política y representación de intereses en las sociedades contemporáneas. Diversos enfoques teóricos, como los llamamos en Ciencias Sociales, o doctrinales, como lo llaman en Derecho, coinciden en vincular estrechamente a la democracia y a los partidos políticos. Lo cierto es que los regímenes democráticos no existen en ausencia de elecciones y las elecciones son tradicional, legal y formalmente, así como de manera práctica, activadas por esas organizaciones de representación llamadas partidos. He aquí, quizás, la primera razón de la importancia de su vigencia. Hasta la fecha no conocemos ninguna experiencia histórica, empírica,

* Transcripción de la ponencia de Rotsay Rosales en el XV Curso de Elecciones y Democracia de CAPEL.

relativamente exitosa, que prescinda de los partidos políticos en los procesos eleccionarios y mucho menos si estamos hablando en democracia. Esta valoración también está arraigada en el imaginario colectivo latinoamericano. Por ejemplo, los estudios de opinión pública continúan mostrando que a pesar de la erosión en el apoyo, la ciudadanía acepta, quien sabe si a regañadientes, la existencia de los partidos políticos para la supervivencia democrática.

Podemos ver en estas filminas, por ejemplo, y lastimosamente no están muy claras, el último Latinobarómetro que hace un recorrido de la tendencia de la legitimidad de los partidos políticos desde 1997 a la fecha, al año 2011. Notamos que en la gran mayoría de los países de América Latina, el 58% sigue considerando que no puede haber democracia sin partidos políticos y la gran mayoría de los países de América Central (cuando hablo de Centro América incluyo también a República Dominicana), se encuentran por encima del promedio, o cercano al promedio latinoamericano.

En la siguiente filmina también notamos que hay una aceptación mayoritaria en América Latina, a pesar de esto que estamos hablando, de que sin Congresos tampoco puede haber democracia y los Congresos están básica o mayoritariamente conformados por los partidos políticos.

Sin embargo, la situación actual de los partidos es calificada como crítica o decisiva. A pesar de estos indicadores o datos, podemos decir que los partidos están en esa situación. Se advierte que los partidos deben adaptarse, evolucionar y superar la crisis o seguir en la peligrosa ruta de la deslegitimación, disfunción y virtual desaparición.

Coincido en general con estos enfoques, estas apreciaciones, no sólo con el diagnóstico sino también con la terapia, que indica que los cambios conllevan retos que deber ser asumidos y solventados por los partidos políticos.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

Veamos al respecto también este otro gráfico en donde se nota la erosión. A pesar de la aceptación y el reconocimiento de que sin partidos y sin Congreso no hay democracia, también se nota, simultáneamente, que hay una erosión en la confianza y en la legitimidad en los partidos políticos. De hecho es interesante el reto que representan estos datos para todas las instancias de representación política, formal e institucional, o sea, los poderes legales. Nótese cómo en la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos y los Congresos y Parlamentos mantienen promedios y porcentajes de aceptación bastante bajos.

Y quizás, más peligroso que esto, anotación aparte, es que hay una gran cantidad de instituciones (entre comillas), que representan en realidad poderes fácticos dentro de la democracia. Acordémonos que los poderes fácticos pueden ser legales o ilegales. En este caso se están visibilizando los poderes legales, pero también hay poderes fácticos, sin duda.

Considerando este marco general de la situación de los partidos políticos, voy a exponer a continuación, y brevemente, algunas reflexiones de la relación entre el desafío del fortalecimiento o mejoramiento partidario y la constitución de condiciones de equidad en los procesos electorales, ilustrando esta relación básicamente en tres dimensiones de la vida alterna partidaria, en la transparencia, petición y rendición de cuentas y democracia interna y esperando, por supuesto, que estas reflexiones sean útiles para los efectos del curso.

Quizás lo primero que habría que exponer y preguntarse es precisar qué, cómo, y sobre todo cuánto deberían cambiar los partidos políticos. Estas preguntas han hecho reverdecer los estudios de la vida y de la estructura interna de los partidos y su análisis como organizaciones. Si hoy se reconoce que parte de los principales problemas de las instituciones de participación y representación política es que son menos representativas e inclusivas, estos enfoques propugnan por los valores democráticos de mayor pluralismo e inclusión y rendición de cuentas, de modo que sean asumidos como retos ineludibles que deben afrontar e

incorporar los partidos políticos. Nos preguntamos al respecto por dónde comenzar.

La política y el derecho comparado parecen iniciar por donde indica el ideario democrático (entre comillas), o sea, por los procedimientos y las reglas del juego. Esto significa apostar a una visión igualmente minimalista de ciudadanía. Dos áreas típicas donde se pretende concretar estos lineamientos en los partidos políticos y en el régimen electoral son:

En primer lugar, la inclusión de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos o marginales de los procesos de toma de decisiones a lo interno de las estructuras de dirección partidaria y en los cargos de elección popular. Ese es un primer ámbito tradicional. Este primer ámbito es popularmente conocido como las cuotas de representación política fundamentalmente, tanto en las autoridades partidarias como en los cargos de elección popular.

Y la segunda es la intervención directa del sistema electoral, en términos amplios, para generar condiciones en que la competencia entre partidos sea menos desigual.

Podemos verlo en esta filmína. Nótese que el mismo término de equidad, y es algo que hemos venido reflexionando desde la convocatoria de este curso, la equidad supone el reconocimiento de la desigualdad, pero lo que la soslaya, a mi juicio, es la renuncia o, al menos, la postergación de la igualdad y eso hay que decirlo con toda claridad.

Tal y como se ha definido en este curso, y lo digo textualmente: “Lo que interesa es crear las condiciones para tener una oportunidad igualitaria de participar en la contienda, más que compensar condiciones de desigualdad”. Esa es la definición operativa que tenemos de equidad para el curso. Por eso, repito, en síntesis de lo que se trata es, pareciera, de la búsqueda de igualdad de oportunidades vía derecho, una versión muy roussiana, dicho sea de paso, y de esta forma avanzar gradualmente hacia la utopía

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

de una competencia electoral y política menos discriminatoria donde ya no hagan falta la imposición de normas jurídicas, pues la praxis nos irá haciendo más igualitarios. Como decíamos en Costa Rica, “más igualíticos”, de algún modo. Esa es la visión de equidad que subyace a esta definición.

¿Cuál es mi punto de vista al respecto? Ante esa perspectiva o posibilidad me confieso cauteloso, ansioso y hasta escéptico. Pero ese escepticismo no se deriva de la nada, o de un pesimismo existencial, sino que se sustenta fundamentalmente en los avances tan incipientes y débiles todavía, que los partidos políticos centroamericanos han logrado efectivamente hasta la fecha para que la equidad se constituya en un valor operando a lo interno de estas organizaciones partidarias.

Veamos rápidamente algunos hallazgos y conclusiones que pueden reforzar este escepticismo mío y lo voy a repasar, derivadas estas reflexiones, de los propios estudios de investigación aplicada de IIDH-CAPEL que hemos desarrollado en el marco del proyecto “Fortalecimiento de partidos en América Latina”.

Voy a ordenar esta exposición de hallazgos en dos grupos: primero, lo que podríamos llamar las buenas noticias, cinco buenas noticias; y posteriormente y en contraste vamos a hablar de seis malas noticias.

Primero las cinco noticias que podríamos considerar positivas.

Primero, las reformas organizativas o institucionales y las disposiciones internas, estatutarias, orientadas a ampliar la democracia y transparencia interna de los partidos políticos en Centroamérica están condicionadas. Cuando hablamos de “condicionadas” decimos influidas, inducidas, compelidas de algún modo, promovidas por normas y disposiciones jurídicas derivadas de ordenamientos supra partidarios, o sea, por normas nacionales, constituciones y leyes. Esto significa que las reglas del juego sí, efectivamente, impactan e inciden en lo que en la

práctica ha sucedido, acontece actualmente y pueda suceder en el futuro en estas tres dimensiones de la organización partidaria. A pesar de la relativa autonomía organizacional de los partidos políticos en Centroamérica, estos son afectados de algún modo por y con las reglas del juego. Aunque nos mostremos escépticos con el Estado de Derecho, lo cierto es que las reglas del juego de algún modo sí inducen a la democratización y a la equidad en la competencia electoral.

La segunda buena noticia. En la actualidad las ciudadanas y los ciudadanos centroamericanos muestran un interés mayor y demandan de los partidos políticos avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas. Cuando hablamos de la presión ciudadana, estamos hablando del pueblo, de las organizaciones sociales, de la sociedad civil, cualquier categoría que queramos utilizar. La presión ciudadana ha contribuido a posicionar estos temas recientemente en las agendas partidarias y hay que reconocerlo así. Así mismo, con frecuencia, las propias dirigencias de los partidos mencionan el papel de la presión externa que tienen los medios de comunicación colectiva. Sin embargo, para las dirigencias, los partidos políticos no sólo han actuado reactivamente, sino que han tomado algunas decisiones y han ejecutado algunas acciones para democratizarse y para mejorar en la transparencia interna también como otro producto de la vía de la voluntad política o de la voluntad por auto transformarse internamente. Así es que no sólo el pueblo (comillas), o la sociedad civil y los medios de comunicación, sino que las dirigencias partidarias reconocen que también hay mucha voluntad interna para cambiar y adaptarse.

Tercera buena noticia. Podríamos verla así. Un tema donde podríamos sentirnos un poco más optimistas es en los leves avances, y quién sabe si firmes, perdón otra vez por mi escepticismo, en la representación y participación política de las mujeres, pero se trata de un avance inducido, forzado y no necesariamente tomado con buen gusto, especialmente por nosotros los hombres. Resultado de los efectos de la legislación, fundamentalmente, y de las normas jurídicas nacionales y

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

partidarias. Sin embargo, a pesar de que es una buena noticia, a mí me interesa ver estos datos que son del año 2009, todavía no han pasado las elecciones del 2010 y podemos encontrar aquí algunos datos interesantes de la participación política o de la representación política en los Congresos latinoamericanos. Aquí los países que son bicamerales están sumando la representación en las dos cámaras y los que son unicamerales pues obviamente sólo en esa cámara. Nótese que es interesante ver en estos cuadros de Mark Rice que países como Argentina o Costa Rica, y los países que han tenido mayor avance en la representación, están fundamentalmente asociados a la aprobación en la legislación nacional de una ley de cuotas, o sea, volvemos a la tesis dicha en el punto uno: finalmente las reglas del juego compelen de algún modo a la participación política de las mujeres. Tengo entendido que también hay aprobación de este tipo de leyes, o marcos existentes así, en Bolivia y en Ecuador. La Comisión de Reformas Electorales recientemente en Panamá ha recomendado la paridad también. En Costa Rica existe la paridad desde el año 2009. Aquí podemos notar también como se ha incrementado la participación política de las mujeres en los países centroamericanos, incluida República Dominicana, y aumenta fundamentalmente en los países que tienen marcos jurídicos que los promueven.

En la mayoría de los países latinoamericanos, ésta sería la cuarta buena noticia. Se brinda a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatal o privados (ya no estoy sólo hablando de Centroamérica, estoy hablando de toda América Latina), aunque hay un claro predominio de otorgar esta facilidad a los medios de comunicación del Estado como es el caso panameño, si mal no recuerdo, del SERTV. Algunos países como Brasil, Chile y más recientemente México, han legislado para prohibir la compra privada de espacios públicos. El argumento a favor de esta medida consiste en la necesidad de equilibrar la balanza de la competencia electoral, o sea, la búsqueda de mayor equidad y evitar el poder excesivo de los medios de comunicación. Eso es lo que se argumenta. Sobre

todo en la época actual en que la mayoría de las campañas se desarrollan mediante el uso masivo de la televisión.

La quinta y quizás última buena noticia es que la mayoría de los países latinoamericanos ya establecen restricciones al origen de las contribuciones privadas y al monto máximo permitido, o lo que llamamos comúnmente al tope. Ya se establecen regulaciones al respecto. Con respecto al origen, digamos que la tendencia predominante es a prohibir las fuentes extranjeras, anónimas y de contratistas del Estado, como se puede ver en la filmina anterior. La mayoría prohíben las donaciones anónimas y extranjeras. Pero quiero aquí llamar la atención de casos como Costa Rica en la reforma del año 2009, por ejemplo, y tengo entendido que Panamá también recientemente, se separan de esta tendencia regional, porque han quitado las restricciones o el tope máximo a las contribuciones privadas. Ahora veamos seis noticias no tan buenas o malas.

Primero. En los países centroamericanos y en sus partidos políticos todavía subsiste una enorme dependencia hacia los liderazgos personales y eso todavía se acentúa más en el ámbito local o sub nacional.

Segunda. Los partidos políticos, esto no es ninguna novedad, actúan básicamente como maquinarias electorales. La gran mayoría de nuestros países de Centroamérica tienen escasa, paupérrima diría yo, actividad extra electoral y carecen de actividades como capacitación política permanente.

Tercera. También hay problemas graves en los programas sistemáticos de reclutamiento y de renovación de cuadros. En la mayoría de nuestros países, además, no hay fiables registros de membresía, de simpatizantes o de militancia. En el mejor de los escenarios estos registros están desactualizados, sub o sobre dimensionados incluso en países de larga tradición de organización electoral como en el caso de Costa Rica.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

La cuarta mala noticia tiene que ver con que más allá del tema de la representación política de las mujeres, en la dimensión de la democracia interna se notan leves y dispares avances en toda la sub región. Por ejemplo hay mínimos avances en la representación de grupos étnicos, de jóvenes y aún menos representación política de las personas con discapacidad salvo casos aislados como el del PASE en Costa Rica o el de la gestión que llevó adelante la legisladora Dayana Martínez en Honduras, pero son, repito, más bien excepciones que confirman esta regla.

Quinta mala noticia. Hay enormes vacíos en general en la promoción de una cultura de petición y rendición de cuentas. Yo creo que eso no va a cambiar si no cambiamos en todos nuestros ámbitos vitales y en la forma en cómo nos involucramos en la cosa pública, no sólo en lo interno de los partidos políticos sino como una actitud y conducta cotidiana de nosotros como ciudadanos y ciudadanas en regímenes democráticos. ¿Qué tanto exigimos cuentas al interior de los partidos políticos y qué tanto lo hacemos primero como ciudadanos? Sobre este punto me confieso particularmente escéptico.

Y sexto. Es evidente que una intervención del Estado de Derecho para procurar mayor equidad alimenta la polémica sobre el principio de la auto regulación partidaria. Hasta dónde, se preguntan los partidos y nos preguntamos todos, hasta dónde intervenir en la vida interna, auto organización y auto determinación de la voluntad de los partidos políticos. Es previsible que la mayoría de los integrantes de los partidos defiendan la posición de la mínima imposición externa, al menos hasta que se sientan afectados y pidan ayuda.

Entonces, ¿qué hacer? y con esto voy concluyendo. Vinculado a lo dicho en las malas noticias es notorio que el análisis de la cultura política intrapartidaria es indispensable y lo estamos sub estimando en los procesos de reingeniería electoral en Centroamérica. En los partidos políticos en nuestra sub región prevalecen normas, prácticas y actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en institucionalización, democracia

y transparencia interna. Los objetivos que se logren alcanzar en estos tres temas dependen en gran medida del trabajo que se haga en la formación, educación, capacitación política y partidaria. Se estima como necesario y urgente, más allá de instrumentos, mecanismos y normas jurídicas, la conformación de una nueva cultura que supere situaciones y conductas contraproducentes para mejorar la democracia y la transparencia, pero que no obstante, están muy arraigadas como costumbres. A mi juicio, aún prevalecen conductas y mecanismos informales internos que tienen una influencia decisiva en el cambio y orden político y que actúan como dispositivos de una relativa autonomía organizativa y de adaptación partidaria.

Me parece que, lamentablemente, Centroamérica hoy por hoy es un ejemplo contrario al evolucionismo lineal que dicen, en el que hemos llegado a la etapa de la consolidación democrática. Más bien deberíamos pensar si acaso hemos pasado de la segunda etapa del proceso de democratización. Acaso tenemos que revisar otra vez el concepto de instauración democrática antes de pensar de manera ilusa en la profundización y el mejoramiento de nuestras democracias. Los hechos recientes, y estoy hablando puntualmente del golpe de Estado en Honduras en el año 2009 o de los últimos procesos electorarios en Nicaragua quizás; hechos como éstos lamentablemente siguen revelando en la actualidad que en la mayoría de nuestros países la instauración se sostiene sobre pies muy frágiles. Nótese que nuestra subregión, Centroamérica, siendo la más pequeña del continente, es la más explosiva históricamente. Creo que eso es absolutamente indispensable para entender qué pueden hacer los partidos políticos hoy en nuestros países. Si partimos de una hipótesis o premisa de trabajo alejada de la realidad, como que la democracia está instaurada en nuestros países, yo creo que vamos por el camino equivocado.

En términos generales, Manuel Rojas Bolaños, por ejemplo, y yo, hemos coincidido con autores como Terry Linn y Carothers al entender a los regímenes en Centroamérica como regímenes híbridos, o sea, tenemos democracias formales,

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

reglas de juego instauradas, pero sustentadas en bases absoluta o mayoritariamente autoritarias y eso hace insostenible en sí la democracia como régimen político y a la equidad como posible vehículo aspiracional.

Es una suerte de mito urbano decir que los regímenes democráticos deben operar con partidos políticos democráticos. Lamentablemente nos damos cuenta de que esto no es necesariamente una premisa que se sostiene en la realidad. Debo decir aquí mi posición con base también en muchos de los estudios que hemos hecho. Para muchos casos, y no es la excepción Centroamérica y la región del Caribe, coexisten democracias formales con partidos políticos muy poco democráticos internamente.

Para finalizar, una pregunta de puro realismo político, pues en su respuesta quizás podríamos encontrar una estrategia de penetración para la equidad:

¿Qué importancia puede tener para los partidos políticos promover que el proceso de competencia electoral sea transparente, democrático y equitativo?

Ha de ser importante para los partidos en la medida en que sus esfuerzos de reforma interna para captar partidarios y votantes se potencien con un entorno nacional de competencia confluyente y no de obstáculo. Además es importante en la medida en que los resultados sean tanto favorables en términos electorales, como legítimos, claros y aceptados por toda la ciudadanía. De este modo es posible facilitar también el ejercicio del gobierno, la formulación y ejecución de políticas públicas, las funciones de control político y oposición y el cumplimiento de objetivos y promesas de campaña mediante acuerdos negociados con la oposición. Los avances que logren alcanzar los partidos políticos en democratización, equidad y transparencia internas no son perceptibles aún como valores en sí mismos, pero pueden contribuir a mejorar la representatividad, la percepción de

amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y la legalidad en la toma de decisiones y en la gestión pública.

En fin, es previsible que los partidos políticos apoyen reformas internas en tanto vean resultados positivos para la gobernanza y, consecuentemente, logren verse beneficiados en su legitimidad social que es justamente, y como dijimos desde el principio, uno de los principales elementos de la crisis actual.

El reto de los partidos políticos de Centroamérica, y probablemente más allá, tiene que ver con que se conviertan nuevamente, o logren recuperar, o se transformen en instituciones de representación que sean relevantes para la ciudadanía. ¿Qué significa ser relevantes? Que produzcan efectos en las expectativas que con respecto a ellos se tienen.

El hallazgo del proyecto del PNUD, el que se llamó en el año 2004 “Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, es que nunca hubo en la región latinoamericana más democracia que ahora, pero nunca ha habido más inequidad y más desigualdad, oh paradoja. Esto es una amenaza absoluta para la estabilidad democrática en nuestro continente y los partidos políticos, como instituciones emblema de esa democracia, necesariamente tienen que convertirse entonces en instituciones relevantes en donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia deberían ser sin duda requisitos indispensables. Esa es la conclusión a la que llega, justamente, el mismo proyecto en su última actualización del año 2010 lanzando esta advertencia: “Si el ciudadano percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, la democracia se debilita, pierde defensores y adeptos”. Así se entiende que una región que luchó arduamente por reconquistar su libertad hoy cuestione o desconfíe de las instituciones políticas como vemos en las filminas del Latinobarómetro. La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática.

Muchas gracias.