



**Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)
Tribunal Superior de Justicia Electoral**

**Taller:
Agenda para el Fortalecimiento de Partidos Políticos en el Cono Sur
Asunción, Paraguay, Abril 2005**

Comentarios en clave Cono Sur al documento “Partidos Políticos en la región andina: Transformaciones y líneas para su fortalecimiento”, de Fernando F. Sánchez C.

Delia M. Ferreira Rubio♦
Buenos Aires, abril 2005

Introducción

El documento sobre Transformaciones y Fortalecimiento de los Partidos Políticos elaborado por el Dr. Sánchez C. con especial referencia a los países de la Región Andina formula una descripción que, con variaciones de grado y matiz derivadas de las particularidades nacionales, puede aplicarse en toda su extensión a la realidad de los partidos políticos en el Cono Sur.

Los sistemas de partidos de la región pueden variar en su grado de dispersión ideológica, o fragmentación representativa. Las diferencias tienen base especialmente en razones históricas y tradiciones políticas nacionales y muy particularmente en la cultura política de cada uno de los países. Pero, más allá de

♦ Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Universidad del CEMA, Buenos Aires. deliaferreira@arnet.com.ar

esas diferencias, los partidos como organizaciones enfrentan problemas similares tanto en lo que se refiere a su diseño institucional y funcionamiento interno, como en lo que hace a su inserción, actuación y efectividad en el marco político general.

Los comentarios que siguen están ordenados en cuatro secciones; la primera dedicada a particularizar para los países del Cono Sur, los aspectos que Sánchez C. ha escogido, con acierto, como contexto y síntomas de la crisis de los partidos políticos. La segunda sección aporta algunas reflexiones, también en línea con la preocupación de Sánchez C., sobre la relevancia de los factores culturales en esa crisis y, en este sentido, se rompe una lanza a favor de los partidos y de los dirigentes políticos. La tercera sección está destinada a comentar, en función de la experiencia de los países del Cono Sur, aquellas cuestiones relativas a la organización y funciones de los partidos políticos, en torno a los tres ejes de discusión que señala Sánchez C., es decir: institucionalización, democratización y transparencia; por último nos referimos brevemente a lo que consideramos las presuposiciones implícitas en la discusión del modelo de partido.

Crisis de la representación

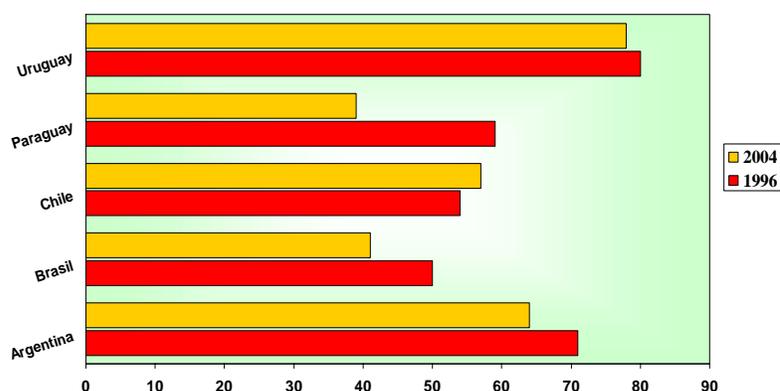
En momentos de crisis, se potencia la importancia de los liderazgos - y en particular de los liderazgos políticos-. En la mayoría de las democracias latinoamericanas, asistimos a un proceso de reacomodamiento de las estructuras y diseños institucionales que sirvieron de cauce a los procesos de redemocratización a partir de la década del 80. Estos procesos se desarrollan en el marco de una profunda crisis de la representación que afecta particularmente a los dirigentes que ocupan cargos o cumplen funciones en las principales instituciones de gobierno. Lo que las sociedades cuestionan, en realidad, no es la democracia como forma de gobierno. Tampoco reniegan -al menos por el momento- de la democracia como forma de vida. Lo que está en tela de juicio es precisamente son los liderazgos sociales tradicionales -en especial, el liderazgo de los dirigentes políticos- a quienes precisamente se les desconoce la legitimidad, capacidad y calidad de dirigentes, de líderes, de conductores de los procesos políticos.

La crisis de representación que afecta a los partidos políticos en los países del Cono Sur de América Latina requiere la misma atención que en otras regiones del mundo, sobre todo en el marco de los procesos de consolidación de las instituciones democráticas. En efecto, es unánime el reconocimiento de que los partidos políticos son instituciones básicas de la democracia y canales insustituibles para la puesta en marcha de la representación política.

El divorcio que se advierte entre los ciudadanos y los partidos –y, en particular, la dirigencia política- y que se acentúa con el paso del tiempo se traslada a las instituciones de gobierno y amenaza el compromiso ciudadano con la democracia. Fortalecer los partidos políticos, en este contexto, significa fortalecer a la democracia misma y contribuir al proceso de consolidación de la democracia en la región. Durante mucho tiempo, a pesar de la baja consideración que merecían los partidos políticos y otras instituciones, el apoyo a la democracia permanecía en valores llamativamente altos y estables. Sin embargo, la situación está variando y una revisión de los datos del Latinobarómetro¹ refleja una disminución del apoyo a la democracia en los países del Cono Sur, con excepción de Chile.

APOYO A LA DEMOCRACIA 1996/2004

FUENTE: Latinobarómetro



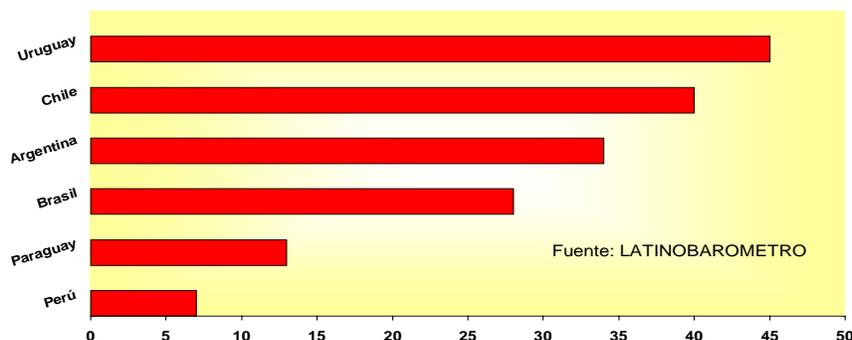
A pesar de la disminución registrada en los niveles de apoyo a la democracia –que, por supuesto, enciende una luz de atención- es importante destacar que el apoyo a la democracia en los países de la región es sustancialmente alto (50% en promedio para los 18 países, en 2004) si se lo compara con los niveles de satisfacción con los resultados de la democracia. En efecto, no obstante la escasa satisfacción con la democracia que las encuestas muestran, todavía se registra una voluntad de apoyo a la democracia como preferible a otras formas de organización política.

La insatisfacción con los resultados de la democracia se vincula esencialmente a las promesas incumplidas: la falta de solución a problemas de vieja data (pobreza, desempleo, desigualdad) y a la aparición de otros que, tiempo atrás, no existían o no se percibían como preocupación prioritaria de la sociedad (corrupción e inseguridad).

¹ Todos los datos del Latinobarómetro pueden consultarse en www.latinobarometro.org

SATISFACCION CON LA DEMOCRACIA/2004

MUY SATISFECHO / MÁS BIEN SATISFECHO



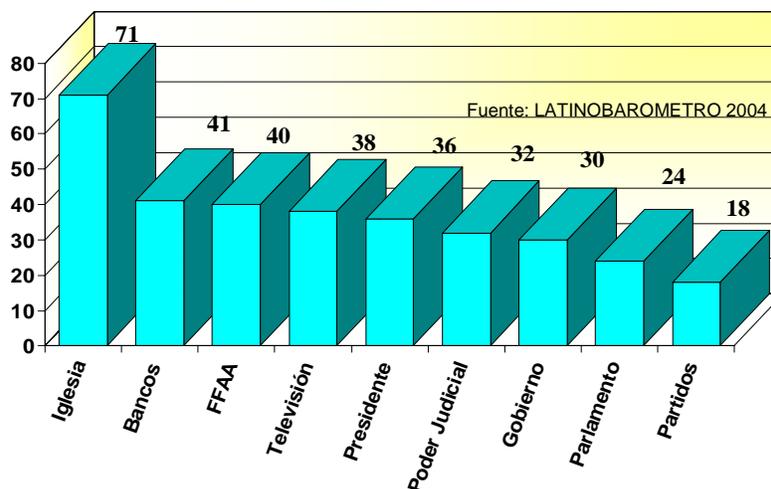
Nos hemos acostumbrado en Latinoamérica a hablar permanentemente de la crisis de la democracia, sin precisar si se trata de una crisis de la democracia como forma de gobierno, de una crisis de la república como una forma de organización democrática o de la insatisfacción con los resultados de la democracia como forma de gerenciar los asuntos públicos. Esta falta de precisión conduce a la propuesta de soluciones inconsistentes con el problema que se pretende abordar; soluciones que -por lo general- se centran en la introducción de modificaciones formales a las instituciones. No se advierte que la desconfianza de la gente respecto a la política, la dura crítica con relación a los dirigentes o los partidos, la corrupción, la falta de transparencia tienen una raíz mucho más profunda y que, por lo tanto, la sola modificación de algunas reglas no traerá más que cambios cosméticos y nuevas desilusiones. En este sentido destaca con acierto Sánchez C. que adoptar la democracia como forma de gobierno, dictar una constitución acorde con esa opción o realizar elecciones periódicamente no alcanza para consolidar una verdadera democracia; la construcción –o reconstrucción- de una cultura democrática es indispensable. Si no se aborda la problemática valorativa que sirve de fundamento a la democracia, todo lo demás será puro maquillaje efímero.

La falta de confianza en las instituciones políticas que refiere Sánchez C. para 2003 se ha mantenido con escasas variantes. El Latinobarómetro 2004 sigue mostrando a los partidos políticos como las instituciones que menor confianza generan en la población, a pesar de que han mejorado, en promedio, del 11%, en 2003, al 18% en 2004. Igual subida reflejó la confianza en los parlamentos que pasó del 17%, en 2003, al 24% en 2004.

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

Promedio Latinoamérica

Mucha confianza + Algo de confianza



Uno de los factores que determina estos niveles de desconfianza con relación a los partidos políticos es sin dudas la corrupción. La preocupación de la ciudadanía por la corrupción, y los problemas derivados, está directamente relacionada con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2003- de *Transparency International* dan cuenta de esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de treinta mil encuestados en 44 países: "si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones ¿cuál elegiría primero?" En 33 países -entre ellos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana- los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos². En la edición 2004 del Barómetro de Corrupción los partidos políticos siguen al tope de la tabla, como la institución política más corrupta. En una escala de 1 (nada corrupto) a 5 (extremadamente corrupto), los partidos políticos reciben un promedio de 4 puntos. En los países del Cono Sur que han sido relevados por el estudio, los resultados para los partidos políticos fueron: en Argentina: 4,5 puntos; en Brasil: 4,5 puntos y en Uruguay: 4,3 puntos. En los tres países, los partidos políticos resultaron la institución percibida como más corrupta³.

² Ver www.transparency.org/surveys

³ Ver www.transparency.org/surveys

Sin perjuicio de reconocer que el fenómeno de crisis de confianza en los partidos y en los dirigentes políticos está presente en casi todas las democracias contemporáneas, es preciso señalar que la situación en América Latina es particularmente preocupante. En la encuesta realizada en 2004 para el *World Economic Forum*, la imagen de deshonestidad de los políticos registró un 63%, en el promedio mundial, siendo Latinoamérica –con el 87%– la región del mundo donde se registra el índice mayor⁴ de imagen de deshonestidad de los políticos.

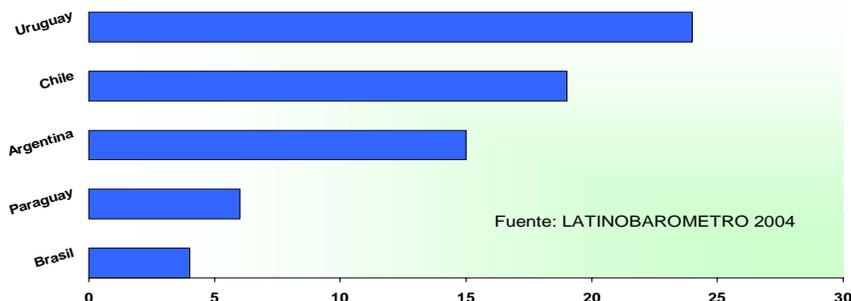
Los ciudadanos y los políticos

La raíz de la crisis institucional, de la apatía política y de la desconfianza hacia los políticos y los partidos se vincula con una profunda crisis de valores, es decir con una crisis de la cultura política sobre la que se edifica la democracia y sobre la que se sostienen las instituciones. Existe una actitud contradictoria de la sociedad frente a sus instituciones y dirigentes, que parte de la idea de considerar que éstos últimos son ajenos y distintos de la sociedad misma. Esta disociación entre lo que exigimos de los demás y lo que creemos que debemos hacer personalmente es ya una señal del conflicto. Una sociedad en la que cumplir las reglas establecidas es un demérito, no puede pretender razonablemente que sus dirigentes cumplan las reglas. Una sociedad en la que la evasión impositiva es el deporte nacional no puede esperar que los políticos y los sindicalistas transparenten su patrimonio. Una sociedad donde no se cuidan los bienes públicos -porque son "públicos", no propios- no puede pretender razonablemente que los partidos políticos en sus campañas no ensucien cuanta pared hay en la ciudad. Una sociedad en la que no se tolera a quien es distinto, no puede esperar que los políticos se comporten con pluralismo y tolerancia. Una sociedad en la que se paga una coima al funcionario antes que la multa correspondiente, no puede esperar razonablemente que no exista corrupción en la política.

Por eso, no está demás recordar cuando se habla de la desconfianza en las instituciones, que los niveles de confianza interpersonal en nuestras sociedades son sustancialmente bajos, como se refleja en los datos del Latinobarómetro.

⁴ **Gallup International** (para el WEF): *Voice of the People* - 2004.

CONFIANZA INTERPERSONAL SE PUEDE CONFIAR EN LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS



Cuando se reflexiona sobre la problemática de los partidos políticos, no se debería perder de vista que los dirigentes sociales, especialmente los políticos, no cayeron a la Tierra desde un nuevo planeta del sistema solar llamado *Korrupton*. Esos dirigentes son parte de la sociedad, han sido educados en ella, son nuestros vecinos, socios, compañeros de estudios. Esos dirigentes son "nosotros". Si deseamos una sociedad democrática debemos empezar por reconocer que todos tenemos obligaciones y que la construcción de una cultura democrática es una tarea de todos. La dicotomía ciudadano-bueno/político-malo es falaz. Hay buenos y malos en los dos grupos que, por otra parte, no son cerrados ni permanentes en su composición. Tiene razón López Calera al afirmar que no se debe caer en la simpleza de "satanizar" la política. "La corrupción política, aunque tenga sus especificidades, no es consecuencia de que los políticos son un grupo de degenerados que vienen de un planeta malvado"⁵.

La calidad de la democracia depende, entre otros muchos factores, de la limpieza y equidad de la competencia electoral; de la representatividad de los dirigentes y de la transparencia de la acción de gobierno. No se trata sólo de una cuestión normativa; enfrentamos un desafío cultural antes que legal. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable, a cambio de un gobierno eficiente y eficaz⁶, las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán sólo parcialmente eficaces.

⁵ López Calera, N.: "Corrupción, ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción política", en Laporta, F. y Alvarez, S. (comp.): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid, 1997, p.129

⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar-Alfaguara, Bs. As., 2004. El informe íntegro puede consultarse en www.democracia.undp.org

Reconstruir y fortalecer la cultura política democrática es una tarea mucho más compleja que modificar el sistema electoral y cambiar las reglas de financiamiento de los partidos o establecer un código de ética para la función pública. Es además de una tarea común -en el más amplio sentido del término-, una tarea de largo aliento cuyos resultados se cosecharán por lo menos una generación después. Se trata de un proceso de educación -formal e informal- que requiere sedimentación y paciencia y un gran compromiso de conducta. Estas características hacen que se descarte esta vía de cambio y se opte por soluciones y cambios superficiales que fracasan una y otra vez, porque los cimientos fallan. La reconstrucción y fortalecimiento de una cultura política democrática es el trabajo invisible, pero fundamental, de consolidar la democracia en la región.

La recuperación de la confianza en la dirigencia política no se logrará si la ciudadanía, la gente -el pueblo, en la terminología clásica- no percibe que hay un compromiso ético renovado de parte de los dirigentes, de parte de los representantes. En este sentido, la percepción pública es fundamental y muchas veces no coincide con la realidad, magnificándola o minimizándola. Los estudios sobre transparencia o corrupción llegan a la conclusión de que la percepción de corrupción en muchos países es mayor que la corrupción real que existe. Este es un fenómeno interesante cuando se trata de reconstruir el lazo de confianza entre representantes y representados y debe ser tomado en cuenta cuando se ponen en marcha reformas para introducir mecanismos de democratización, apertura y transparencia en los partidos políticos. Por ejemplo, el Código de Ética de la Cámara de los Lores, en Gran Bretaña, al regular qué bienes e intereses debe registrar cada miembro de la Cámara dispone que serán relevantes -y por tanto deberán ser públicos- aquellos intereses o vinculaciones que **-en la percepción de la gente-** puedan razonablemente afectar el cumplimiento de la función del legislador y el cumplimiento de sus obligaciones. "El test de relevancia del interés no apunta a si el Miembro del Parlamento será influenciado por el interés; apunta a saber si el público puede razonablemente pensar que ese podría ser el caso"⁷.

Este aspecto de la percepción social debería ser tenido muy en cuenta por los partidos políticos al generar mecanismos de transparencia de la gestión, de reclutamiento de dirigentes y selección de candidatos y también y fundamentalmente al revisar sus estrategias de comunicación con la sociedad, particularmente en una sociedad que se siente cada vez más distante de los partidos y sus dirigentes y que los percibe como los "malos de la película".

⁷ **Ferreira Rubio, D.:** *Comentarios a las normas sobre ética parlamentaria en Perú*, preparado para el National Democratic Institute (NDI), Lima, 2003

La institucionalización, democratización y transparencia de los partidos

En el análisis de Fernando Sánchez C. se pone de manifiesto que la crisis de los partidos políticos en América Latina a partir de la última década del siglo XX se vincula a la pérdida de su fortaleza institucional y al hecho de que ya no cumplen acabadamente ni adecuadamente con las funciones que tradicionalmente se asignaron a los partidos. Parece sugerirse, a continuación, que el fortalecimiento de los partidos en el siglo XXI derivará de una especie de retorno a las características clásicas de los partidos y una recomposición de aquellas funciones.

A nuestro juicio, en cambio, el fortalecimiento contemporáneo de los partidos políticos y su funcionalidad democrática no surgirán de una búsqueda de reproducir esquemas anteriores, sino más bien de una renovación organizativa y de la adopción de un perfil y una estrategia de actuación adaptada a los tiempos, aunque ya no se cumplan funciones de las tradicionalmente asignadas, tal por ejemplo la de comunicación entre la sociedad y el Estado, hoy mejor desarrollada por otros actores sociales.

Desde una perspectiva neo-institucionalista, no parece acertado tratar de imponer reglas o modelos universales. Por el contrario, es necesario que los partidos se fortalezcan en su perfil de actores democráticos adaptados a las necesidades y características de cada sociedad. No hay en esto recetas infalibles.

Cuando Sánchez C. reclama partidos fuertes, podríamos preguntarnos –y creo que es válido reflexionar sobre el punto- qué debemos entender por “partidos fuertes”. Hay modelos democráticos que funcionan bien, democracias más que consolidadas que cuentan con partidos débiles, institucional y organizativamente, como el caso de los Estados Unidos, y otras, como el caso de Gran Bretaña, cuyos partidos responden a un modelo de fuerte institucionalización. Lo importante es –y en esto coincidimos con Sánchez C.- que los partidos sean funcionales a la consolidación, fortalecimiento y, sobre todo, a la eficiencia democrática.

Al menos en los países del Cono Sur (aunque creemos que esto también se aplica a otras regiones) la crisis de los partidos no se vincula sólo al hecho de que ya no cumplan adecuadamente con las funciones tradicionales que se les asignaban: agregación de intereses, búsqueda de objetivos ideológicamente diferenciados, movilización de la ciudadanía, reclutamiento de las élites dirigentes y formación de gobiernos, comunicación entre la sociedad civil y el Estado. A nuestro juicio, hay otros factores muy importantes en la determinación del alejamiento de los ciudadanos respecto a los partidos; entre ellos cabe mencionar: la corrupción –o la percepción de corrupción-, la falta de eficiencia en la gestión de gobierno y en la función de oposición, la falta de capacidad y

capacitación en los dirigentes, la ausencia de coherencia entre el discurso y la acción, el exceso de preocupación por la lucha interna partidaria. Los datos que se han mencionado sobre niveles de apoyo y satisfacción con la democracia o de percepción de corrupción parecen apuntar en esta dirección. La gente no le reclama a los partidos mayor definición u ortodoxia ideológica, ni que sean canales de comunicación e información, ni que recluten bien a sus militantes. La gente les reclama que sean honestos, que gobiernen bien (es decir eficientemente), que se ocupen de los problemas de la sociedad y no de su propia carrera, que no se distraigan en la lucha interna.

Siempre en punto al tema de la institucionalización de los partidos, me parece discutible la vinculación de la crisis de los partidos al cambio de “modelo”, en términos de Panebianco. Los partidos profesional-electorales, en el esquema de Panebianco, tienen una institucionalización débil, en cuanto organizaciones, pero eso no significa que no sean funcionales para la democracia o fuertes en tanto actores del proceso político general. A nuestro juicio, los modelos “burocrático de masas” y “profesional-electoral” son distintos y ambos pueden ser funcionales a la democracia en función de las condiciones históricas de cada sociedad⁸. No hay entre ellos una diferencia valorativa, en el sentido de que un modelo es bueno y otro malo para la democracia en general.

La “desideologización” de los programas de los partidos, o de su acción o estrategia en materia de políticas públicas responde en muchos casos a la evolución de las sociedades políticas o, por lo menos, a su estado actual. Es cierto que los partidos buscan votos fuera de su “coto de caza” tradicional y que para hacerlo han disminuido el acento ideológico de sus programas y políticas tendiendo hacia el centro, pero esa no es –a nuestro juicio- la causa de la crisis, sino una forma en que los partidos han reaccionado frente a una sociedad que llegó más rápido que los propios partidos, a ciertos consensos básicos sobre lo que se espera de la democracia. En consonancia, no creo que la vuelta a un perfil ideológico ortodoxo permita a los partidos recuperar la confianza de la gente. Por otra parte, el fenómeno de la des-ideologización de los partidos no es algo nuevo. Ya en 1918 Weber escribía: "Actualmente su objeto ((el de los partidos políticos)) consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. Un núcleo de elementos interesados en la existencia del partido, reunidos bajo un jefe o un grupo de prominentes y de articulación firme muy diversa -y aun hoy a menudo con una burocracia desarrollada- cuida del financiamiento con el concurso de mecenas, o de elementos interesados económicamente o aspirantes a cargos, o por medio de cuotas de socios, y en la mayoría de los casos de todas estas fuentes. Dicho núcleo elabora el programa en cada caso, elige la forma del procedimiento y designa los candidatos. Aun en el caso de una forma muy democrática de organización de los partidos de masas, la cual tienen como consecuencia, como

⁸ Panebianco, A.: *Partidos y Modelos de Partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

siempre, un extenso funcionarismo retribuido, la masa, por lo menos de los electores y en gran parte también de los simples 'miembros', no participa (o lo hace sólo de modo formal) en la determinación del programa y la designación de los candidatos. Antes bien, a los electores sólo se les toma en consideración en cuanto que el programa y los candidatos se adaptan y designan teniendo en cuenta las probabilidades de ganar votos por su medio"⁹

Otro tanto cabe decir respecto a la “personalización” de la política. Este es un fenómeno general, se da en sociedades con partidos que corresponden a los dos modelos de Panebianco. La personalización de la política responde en parte a la evolución de las sociedades y al acelerado cambio en las comunicaciones. La personalización de la política es un dato de la realidad, una característica de la cultura política en nuestro tiempo, sea cual sea la forma de gobierno o el sistema de partidos. En este sentido, en la era de la *e-democracy* el desafío de los partidos será cambiar y adaptarse, no pretender recuperar un perfil que surgió en otro contexto histórico, social y cultural.

Coincidimos con Sánchez C. en que una de las causas del deterioro de la relación ciudadanos-partidos es la ausencia en los partidos de instancias de análisis y debate de políticas públicas, la formación y capacitación de sus dirigentes y esencialmente la formación de equipos de gobierno. En este sentido, los partidos europeos y los estadounidenses han desarrollado mecanismos organizacionalmente diversos -pero en ambos casos eficientes y funcionales- para la preparación de la labor tanto de gobierno, como de oposición. La complejidad del Estado moderno, la globalización y la aceleración del proceso de decisión requiere que los partidos rediseñen los mecanismos para desarrollar eficientemente esta tarea de reflexión, análisis y debate.

Una cuestión que merece alguna reflexión, además de las muy bien señaladas por Sánchez C., en relación con la relevancia o peso real de los órganos del partido es la que apunta a la relación de los órganos partidarios, con los funcionarios una vez electos, tanto en función de gobierno, como de oposición. Estas relaciones han sido muchas veces problemáticas en los países del Cono Sur, donde en distintas circunstancias históricas han oscilado entre el eclipse del partido hasta el conflicto frontal y público.

El contenido de la democratización de los partidos en tanto organizaciones se refiere a la modificación de ciertas normas y prácticas que, con variaciones de matiz, se aprecian en todos los partidos de la región. En efecto, en el contexto actual, democratizar implica:

⁹ Weber, M.: *Economía y Sociedad*, Fondo Cultura Económica, México, 1996.

- *) el desmantelamiento del poder de las oligarquías partidarias;
- *) la mayor participación de los afiliados/miembros del partido en la toma de decisiones partidarias;
- *) la aplicación de mecanismos democráticos para la elección de dirigentes y candidatos;
- *) la ampliación de la representación de las minorías partidarias en la composición de los órganos de gobierno y las listas partidarias;
- *) la distribución y descentralización de los recursos de poder partidarios.

Señala con acierto Sánchez C. que muchas veces la búsqueda de una institucionalización fuerte desde el punto de vista organizativo interno – siempre que éste sea una objetivo valioso para un determinado partido en un determinado contexto- puede resultar contradictoria con el reclamo de la apertura en la participación y la democratización interna. En este punto, aparecen en algunos casos aquellas contradicciones que señalábamos en la sociedad con relación a lo que esperan de los partidos. Así, por ejemplo, es frecuente escuchar en la sociedad civil el discurso que exige apertura y participación en los partidos, aplicación de procesos democráticos en la vida partidaria y sin embargo, cuando los partidos se embarcan en las elecciones internas o se ve a las líneas internas debatir y competir, las mismas voces se alzan en contra del “internismo”.

La democratización resultará ciertamente enriquecedora en la medida en que ponga de manifiesto la coherencia del partido en su aspecto interno y en su papel del actor del proceso político. Ahora bien, este proceso de apertura a la participación no se agota con la adopción de algunas reglas electorales internas o cierta norma de respeto a las minorías partidarias. La democratización supone también parámetros de transparencia en la circulación de información, la participación efectiva de los miembros del partido, la deliberación como presupuesto de la decisión y el respeto al disenso.

Como bien señala Sánchez C. una de las falencias de los partidos políticos –y esto es particularmente válido para los países del Cono Sur- es la falta de movilidad interna. La participación que supone la democratización de los partidos implica activar los mecanismos y procesos de ascenso en el nivel dirigencial, así como la posibilidad de acceder a los recursos de poder tanto materiales como simbólicos. De nada servirá la renovación de los mecanismos de reclutamiento de miembros y la puesta en marcha de mecanismos de capacitación de la dirigencia si luego son factores como el clientelismo interno, la cooptación por la élite o simplemente amiguismo los que determinan el grado y amplitud de la participación.

La democratización y apertura de los partidos y de sus prácticas internas empieza por la integración de los miembros del partido en los procesos

partidarios de toma de decisión. El fenómeno que Sánchez C. identifica como “invisibilización” de los miembros de los partidos es una característica común en los partidos del Cono Sur. La tendencia se ha visto acelerada por la incorporación de mecanismos como las internas abiertas que, en la práctica implican la desaparición de uno de los incentivos a la participación en la vida partidaria; podríamos decir, incluso, de uno de los pocos incentivos que aún eran resorte de los miembros de los partidos. Otra vez en este caso, aparecen las contradicciones de la sociedad civil ya que el reiterado reclamo de la adopción de mecanismos de selección de candidatos en los que participen todos los ciudadanos va acompañado, en la mayoría de los casos, por una escasa participación efectiva de los llamados independientes (no-afiliados) en este tipo de elecciones.

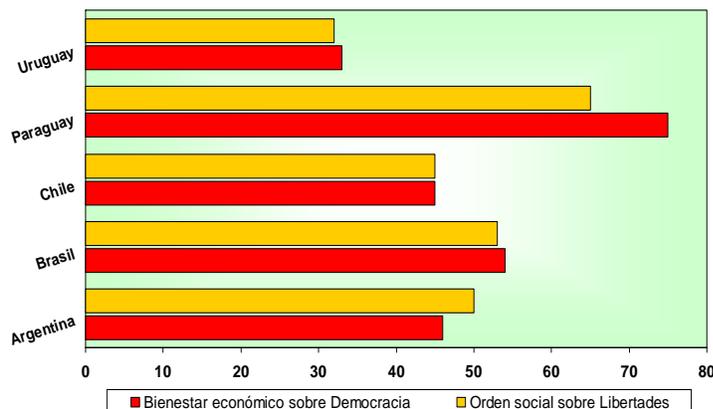
Las observaciones de Sánchez C. en materia de transparencia de los partidos son plenamente aplicables de los partidos del Cono Sur. La transparencia reclamada a los partidos –como sostiene Sánchez C.- no se agota en la existencia de una periódica rendición de cuentas, o la existencia de mecanismos de auditoría interna. La transparencia en la actividad de los partidos es una exigencia clave si se pretende recuperar la confianza y la credibilidad.

Sánchez C. inicia la sección destinada a la transparencia preguntándose por el impacto que tendrá el aumento de la transparencia en la fortaleza institucional y legitimidad democrática de los partidos. A nuestro juicio estos efectos dependerán de las características y grado de desarrollo de la cultura política de cada país. Como afirmamos en el Foro de Partidos Políticos de Cartagena, en 2003, mientras la transparencia no gane elecciones, será difícil generar incentivos para que los partidos adopten mecanismos y procesos transparentes tanto en su funcionamiento interno como en su actuación en el juego político general. Recordemos que, el informe del PNUD destaca que el 41,9% de los encuestados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que “las cosas funcionen”¹⁰. El siguiente dato muestra el porcentaje de consultados que respondió, en el Latinobarómetro 2004 que “no le molestaría un gobierno no democrático si resolvía los problemas económicos” y que “prefiere una sociedad ordenada aunque algunas libertades puedan ser limitadas”.

¹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Ideas y Aportes, PNUD, Colombia, 2004, p. 79.

Democracia y cultura democrática

FUENTE: Latinobarómetro 2004



En materia de transparencia del financiamiento de la política, por ejemplo, los países del Cono Sur de América Latina presentan un interesante cuadro que incluye dos países -Argentina y Brasil- con una tradición normativa más antigua, legislaciones desarrolladas y reglamentaristas y algunos escándalos vinculados a financiamiento ilícito de los partidos; dos países -Paraguay y Chile- que recientemente han dictado leyes en la materia y otro - Uruguay- que aún no cuenta con un régimen general sobre el financiamiento de los partidos y dicta con motivo de cada elección una ley *ad hoc*. En la práctica existe una percepción generalizada en el sentido de que los partidos mantienen ocultas áreas significativas de sus cuentas tanto partidarias, como de campaña. En general el tema de la transparencia del financiamiento de los partidos no ocupa un lugar relevante en la agenda política de la sociedad, salvo en las ocasiones – lamentablemente no escasas- en que un escándalo llega a los medios de comunicación¹¹.

En un contexto de no exigencia general de transparencia y de no valoración social de la transparencia, los incentivos para que los partidos generen por sí solos mecanismos y procesos de apertura disminuyen notoriamente ya que en tal ambiente, la transparencia aumenta la vulnerabilidad de los partidos y de los dirigentes frente a sus competidores y a ciudadanía en general.

¹¹ **Ferreira Rubio, D.:** *Financiamiento Político en el Cono Sur. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, en **Griner, S. y Zovatto, D.:** *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, IDEA-OEA, San José de Costa Rica, 2004, pp. 271-294.

El punto de partida de la reflexión

A nuestro juicio, la necesaria reflexión de los partidos sobre sí mismos y de la sociedad sobre los partidos que requiere la consolidación y el desarrollo de la democracia en el Cono Sur, no debería dar por sentado a priori que existe un modelo único y bueno de partido político fuerte y funcional para la democracia.

En este sentido, entendemos que es necesario reflexionar sobre las que podrían denominarse, siguiendo a Kuhn, presuposiciones implícitas en el modelo o paradigma de partido político. La pregunta es qué partidos necesitamos en los países del Cono Sur en el Siglo XXI para acompañar el desarrollo y consolidación de la democracia, no sólo como un procedimiento electoral, sino como un sistema de organización social y política que permita el desarrollo de la sociedad, su inserción en el mundo, el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de las personas, en un marco de respeto a los principios de igualdad, participación efectiva, ciudadanía inclusiva y control de agenda por parte de los ciudadanos. Es necesario reflexionar sobre cuáles serán las funciones de los partidos en las democracias del mañana y cómo deben prepararse para estar a la altura de los desafíos.

La reconstrucción de los consensos valorativos básicos en una cultura democrática será tanto o más importante aun que la adopción de modelos institucionales o de ciertas reglas de procedimiento. A nuestro juicio en el cuestionario orientativo de la discusión que Sánchez C. ha elaborado hay una pregunta reiterada que es la clave de bóveda para el fortalecimiento de los partidos y de las democracias de la región: es la pregunta sobre qué tanto se han respetado las normas. La recomposición de la relación representante-representado, la recuperación del prestigio social de los partidos y los dirigentes sólo será posible si los partidos asumen un verdadero compromiso con los cambios que adopten tanto en el orden interno, como con las reglas de juego político que rigen su competencia y actuación. Sin ese compromiso, no habrá cambio normativo o formal que logre frenar los actuales niveles de descrédito y desafección social que registran.

La demanda de modernización de los partidos está a tono con la revalorización de la eficiencia y la racionalización de los procesos de toma de decisión, especialmente en el sector público. La modernización de los partidos, exigiría entre otros cambios:

- *) la modificación de la estructura, organización y procesos de toma de decisión para hacerlos más ágiles y funcionales;
- *) la formación de cuerpos técnicos capacitados para la formulación y seguimiento de políticas públicas;
- *) la diversificación de los canales de participación y militancia;

- *) la optimización en la utilización de los recursos;
- *) la racionalización y limitación de los gastos de campaña;
- *) la transparencia y control de la gestión económica.

Como sostiene Manuel Garretón “hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o globalizantes, pero hay una demanda a la política de ‘sentido’... Si los riesgos de la política clásica fueron el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo, los riesgos de hoy son la banalidad, el cinismo y la corrupción”¹².

Volvamos, pues a la pregunta inicial: qué tipo de partidos necesitamos en la región para consolidar los procesos democráticos. A nuestro juicio debería buscarse el equilibrio entre los extremos riesgosos que menciona Garretón. No siempre los partidos fuertemente institucionalizados en lo organizativo interno, serán instituciones funcionales para la democracia. Me parece que lo que necesitamos en la región tiene más que ver con la solidez del sistema de partidos, que con las características organizativas de los mismos. Supongamos que tenemos muchos partidos fuertemente institucionalizados, con un perfil ideológico claro y definido, esto podría darse en el contexto de un sistema de partidos fragmentado que afectara seriamente la gobernabilidad democrática.

Sin duda los partidos políticos son esenciales para la consolidación del proceso democrático. Para recuperar la confianza de la ciudadanía y recuperar su papel como actores fundamentales de la acción política representativa es necesario que se ajusten a los cambios sociales, políticos y económicos que plantea el siglo XXI. En este sentido, cuando hablamos de fortalecimiento de los partidos, nos referimos a la recuperación de su rol protagónico y funcional en el marco de la democracia moderna, pero ello no implica que el fortalecimiento de los partidos desde esa perspectiva, requiera necesariamente partidos fuertemente institucionalizados en cuanto organizaciones.

Pensamos que los procesos políticos y sociales que conducen a la consolidación de los modelos democráticos son multicausales y no unidireccionales. El fortalecimiento de los partidos contribuirá a consolidar la democracia y la gobernabilidad y a acelerar la adopción de los valores democráticos en la ciudadanía, como sostiene Sánchez C.; pero también es necesario actuar en el frente de la construcción de ciudadanía ya que sólo la consolidación de los valores democráticos a través de la reconstrucción del consenso ético fundamental podrá cimentar la verdadera renovación de los partidos políticos en la región.

¹² **Garretón, M.:** *La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina*, en PNUD: *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, PNUD, Aguilar-Alfaguara, Bs. As, 2004, pp.73-98, en esp. p. 82.