

LA CRISIS DE LOS PARTIDOS: ¿PROFUNDIZACIÓN O REFORMA?

Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos¹

Introducción

La tercera reunión anual del Foro Interamericano de Partidos Políticos (FIAPP) tuvo lugar en Cartagena, Colombia, durante el 23 y 25 de noviembre de 2003. Representantes de 50 partidos políticos de 20 Estados americanos, delegados de organizaciones internacionales, autoridades electorales, expertos de entidades académicas y miembros de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado debatieron las acciones a emprender para fortalecer los partidos y sistema partidarios en las Américas. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en desarrollo de su mandato de secretaria técnica del FIAPP, organizó y facilitó esta conferencia.

El interés de la comunidad internacional en los partidos políticos es reciente. Durante los noventa, dos corrientes confluyeron para que el tema de los partidos políticos estuviera ausente de la agenda interamericana. Por un lado, el énfasis de la cooperación internacional para la democratización estaba gobernado por un concepto restringido de democracia electoral, enfocado hacia el aspecto técnico-electoral de las elecciones. Por otra parte, el surgimiento de la “anti-política” llevó a despreciar el papel de los partidos en la democracia. Como lo señaló, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, en su discurso inaugural del FIAPP en Cartagena, “se creó entre muchos la falsa idea de que era posible fortalecer la democracia en las Américas ignorando o aún solo atacando a los partidos políticos.”

Hoy en día, las organizaciones internacionales han ampliado el concepto de democracia con el cual trabajan. En palabras del Secretario General, la democracia se extiende “a todo lo que consideramos parte del sistema político: elecciones libres, justas y transparentes; independencia y equilibrio de los poderes públicos; transparencia y lucha contra la corrupción; fortalecimiento de los partidos políticos; descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales; el congreso, sus poderes y su funcionamiento; acceso de la oposición a la información; rendición de cuentas; libertad de prensa; libertad de expresión; y una sociedad civil organizada.” A su vez, la política comenzó a ser revalorada y, con ello, la centralidad de los partidos políticos en la democracia.

A partir del 2001, los gobiernos de las Américas emitieron dos mandatos para la OEA en relación con los partidos políticos, ambos con particular énfasis en su financiamiento. Durante la Tercera Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Québec, Canadá, en abril del 2001, los jefes de Estado y de Gobierno acordaron convocar:

¹ Las opiniones expresadas en este documento no comprometen ni reflejan la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos.

con el auspicio de la OEA y la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, a reuniones de expertos para profundizar el examen de temas tales como el registro de partidos políticos, acceso de los partidos políticos a financiamiento y a los medios de comunicación, el financiamiento de campañas electorales, la fiscalización y difusión de resultados electorales y relaciones de los partidos políticos con otros sectores de la sociedad

La preocupación sobre los partidos políticos se hizo nuevamente manifiesta durante la Asamblea General Extraordinaria de la OEA de septiembre de 2001, realizada en Lima, Perú, durante la cual se adoptó la Carta Democrática Interamericana, cuyo artículo 5 estipuló que:

el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades

Como respuesta a los anteriores mandatos, la OEA convocó a la creación del FIAPP como espacio de debate y acción para el fortalecimiento y modernización de los partidos y sistemas partidarios. Desde su creación, el trabajo del FIAPP se ha complementado con la labor de otras dependencias de la UPD, por ejemplo, el Programa para la Promoción de Liderazgo y Ciudadanía, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Instituciones Legislativas y el Programa Interamericano de Tecnología Electoral.

El FIAPP tiene como punto de partida un diagnóstico compartido: la crisis de los partidos políticos. La reforma y modernización del sistema de partidos, la reforma y modernización de los partidos mismos y el mejoramiento de las relaciones de los partidos con otros actores de la vida política constituyen áreas prioritarias de su misión. Por esta razón, las mesas de trabajo y los paneles de discusión de la tercera reunión anual fueron organizados en torno a estos temas. Como línea conductora de la discusión, se debe destacar la firme convicción en los asistentes para pasar del diagnóstico a la acción. En consecuencia, este informe destaca las lecciones aprendidas a través de las experiencias nacionales de reforma y las recomendaciones recogidas a lo largo de dos días de discusión.

La tarea por delante no es nada fácil. En particular, todavía existe recelo sobre la contribución de actores externos al fortalecimiento de los regímenes partidistas y los partidos políticos. Para muchos, la cooperación internacional en este campo podría violar el principio de no-injerencia en asuntos internos. Por eso, Luis Ayala, Secretario General de la Internacional Socialista, insistió en que se debe reforzar la idea “que los partidos políticos son sujetos legítimos de la cooperación internacional.” Así lo creen los jefes de Estado y de gobierno de las Américas quienes, reunidos en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, México, en enero de 2004, destacaron “la importante labor del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para facilitar que los partidos compartan mejores prácticas y se fortalezcan, así como para promover reformas de los partidos políticos.”

I. LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La discusión sobre la reforma y modernización de los marcos normativos que regulan el sistema de partidos abarca elementos como la regulación de los sistemas de financiamiento de campañas y de partidos políticos, la actualización de los sistemas electorales, el adecuado acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y la satisfactoria fiscalización de la vida interna de los partidos. Cabe destacar que, este año, el asunto del financiamiento fue discutido en detalle por más de 300 personas que se registraron en el Foro Virtual sobre Partidos Políticos y Financiación Política, organizado del 1º de julio al 31 de octubre por la UPD y la Escuela Virtual de Gobernabilidad. En la tercera reunión anual, los temas relevantes al sistema partidario fueron abordados en torno a dos ejes principales: el cuestionamiento al sistema político prevaleciente en las Américas y los desafíos de la reforma y modernización de los sistemas partidarios.

A. Reflexiones en torno al sistema político

i. **Presidencialismo vs. parlamentarismo: un debate necesario para la gobernabilidad democrática**

Es importante subrayar que varios ponentes y comentaristas se aventuraron a ir más allá del debate sobre la reforma del sistema de partidos. Cuestionaron así el régimen político mismo que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos –el presidencialismo-. El tema ha venido preocupando a los académicos. Manuel Alcántara, director de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, señaló como uno de los retos más importantes de los partidos en América Latina “la adecuación a la lógica del presidencialismo ya que se trata de un tipo de forma de gobierno que establece una peculiar relación con los partidos al construir tres instancias que no siempre se llevan bien, a saber: el gobierno, el grupo o bancada parlamentaria y el estado mayor del partido. Instancias que a veces cuentan con liderazgos diferentes, intereses desiguales y responsabilidades distintas.”

Teóricos de la democracia como Juan Linz y Arturo Valenzuela ya han puesto en duda las virtudes del régimen presidencialista para América Latina². Arturo Valenzuela, por ejemplo, atribuye al presidencialismo la parálisis provocada por la confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo, situación particularmente evidente en sistemas multipartidarios. Como reacción a este impasse, los presidentes latinoamericanos han buscado obtener mayores prerrogativas a través del fenómeno del “decretismo”, un intento por suplir a las legislaturas nacionales. Además, el choque entre poderes tiene tendencia a agravarse en la medida en que la reelección no es posible en la mayoría de los países latinoamericanos. De esta forma, los presidentes frecuentemente encuentran la oposición de legisladores de sus propios partidos que compiten por la candidatura presidencial. Por el

² Ver, por ejemplo, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo* Madrid: Alianza Editorial, 1998 y Arend Lijphart, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *Hacia una Democracia Moderna: La Opción Parlamentaria*. Santiago: Editorial de la Universidad Católica de Chile, 1990.

contrario, el sistema parlamentario promueve las coaliciones y la gobernabilidad, en la medida en que son las mayorías legislativas las que generan y mantienen a un gobierno³.

Hoy en día, el debate parece estar penetrando la arena política⁴. Durante el encuentro, se escucharon varias voces que cuestionaron la eficacia y pertinencia del sistema presidencialista en América Latina. Por un lado, el secretario general de la OEA, César Gaviria, expresó que los sistemas presidenciales en América Latina son débiles. Para él, la segunda vuelta presidencial constituyó una respuesta a medias porque, si bien aumentó la legitimidad del poder ejecutivo, no resolvió la crisis de gobernabilidad de aquellos gobiernos que enfrentan congresos divididos. Valentín Paniagua, antiguo presidente del Perú, fue categórico al afirmar “llegó el momento de debatir la sustitución del presidencialismo.” Timoteo Zambrano, diputado del Parlamento Latinoamericano, manifestó que “América Latina es un continente de presidentes y no de instituciones” y, por eso, “el régimen presidencialista se ha agotado.” A su vez, la co-directora del Partido Liberal de Colombia, Piedad Córdoba, aseveró que “hay que abrir el debate sobre el semi-parlamentarismo.” En este país, el debate sobre el presidencialismo vs. el parlamentarismo tomó fuerza en el marco de la discusión sobre la reelección presidencial. Figuras como el ex presidente López Michelsen se han manifestado a favor de la opción parlamentaria⁵.

Así, comienza a perfilarse la idea de que la crisis político-institucional de América Latina, que se extiende a los partidos, amerita una reforma no sólo del sistema partidario y de los partidos sino también del régimen político mismo. Éste es, sin duda, uno de los debates pendientes de mayor importancia para la región.

ii. Democracia representativa vs. democracia participativa: conceptos complementarios

En su discurso inaugural, el presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, señaló las virtudes de la democracia participativa. Afirmó “la ciudadanía, sujeto de la democracia participativa, requiere escenarios de expresión directa para la toma de decisiones oficiales, para ejecutarlas y vigilarlas (...) La participación ciudadana directa puede darse por intermedio de los partidos y a través de todas las formas posibles y legítimas de organización como gremios, sindicatos, agrupaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones en general.”

A la vez, el presidente Uribe enfatizó la importancia de combinar los beneficios de la democracia participativa con aquellos de la democracia representativa. “Para que los individuos no integren una masa amorfa, circunstancial e impredecible, se requieren los partidos y movimientos, esto es, la base de la democracia representativa. Pero para que los

³ Arturo Valenzuela. *The crisis of presidentialism in Latin America*. En Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela, Eds. *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press, 1998.

⁴ En 1993, los brasileros fueron consultados sobre la conveniencia de mantener el sistema presidencial o adoptar un sistema parlamentario. Esta última opción fue rechazada.

⁵ Ver columnas de Alfonso López Michelsen en El Tiempo de Bogotá. “Fórmula de reelección presidencial”, 8 de febrero de 2004; “Adoptar el régimen parlamentario”, 14 de febrero de 2004; “Ejemplos del mundo contemporáneo: ¿régimen presidencialista o parlamentario?”, 28 de febrero de 2004.

individuos no enajenen su libertad, se necesita un gran espacio de democracia participativa”, alertó. Según él, democracia representativa y democracia participativa son conceptos complementarios: “unos de los imperativos de nuestro tiempo radica en reconocer el carácter de co-legislador del pueblo. Esto es, la intervención de la democracia participativa para garantizar el mejor producto en la actividad de las instituciones representativas.”

También el secretario general de la OEA, César Gaviria, consideró que democracia participativa y democracia representativa son facetas de la democracia que se refuerzan entre sí. Ni el fortalecimiento de la sociedad civil ni el de los partidos políticos, por sí solos, constituyen una panacea para los problemas de gobernabilidad democrática. Por un lado, un uso indiscriminado de los mecanismos de democracia participativa puede acentuar el proceso de desinstitucionalización que sufren varios países de las Américas. Por otro lado, un énfasis en la democracia representativa puede acelerar la marginalización de minorías – y, en ocasiones, mayorías - que manifiestan cada vez más su frustración por fuera de los procesos electorales. En un texto reciente, Daniel Zovatto, director para América Latina de IDEA Internacional, advirtió que “en sociedades como las nuestras, donde la pobreza crece, donde la equidad está retrocediendo y donde la política está ‘bajo sospecha’, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática”.⁶

¿Cómo lograr, entonces, un equilibrio? César Gaviria dio una respuesta parcial al sugerir que los procesos electorales no constituyen una respuesta comprensiva a la falta de gobernabilidad. “Se necesitan pactos o acuerdos con representantes de algunas minorías sobre las reglas del juego democrático. En este caso, la simple utilización de los mecanismos de mayoría democrática resulta insuficiente para tratar a las minorías”. NO obstante, el debate sobre cómo combinar los beneficios de la representación con las virtudes de la participación directa permanece abierto.

B. Los desafíos de la reforma y modernización de los sistemas partidarios

i. El dilema del financiamiento

En América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal, con frecuencia resultado del alto costo de las campañas. No debe sorprender, entonces, que la demonización del dinero en la política esté a la orden del día. Sin embargo, como lo señala Humberto de la Calle, ex vicepresidente de Colombia y hoy consultor internacional, el aporte de dinero es también una manera de expresar ideas. En la medida en que la relación entre el dinero y la política es inevitable, se trata de lograr que el dinero no gobierne a los partidos políticos para que se

⁶ Daniel Zovatto, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina un balance comparado: 1998 – 2002”, en www.observatorioelectoral.org, diciembre de 2003.

conviertan en un elemento enriquecedor – y no detractor - de la democracia. Por esta razón, se torna necesario debatir sobre las características del financiamiento y su regulación.

- **El carácter del financiamiento: convergencias y divergencias**

¿Deber ser público, privado o mixto? En América Latina, a excepción de Venezuela, todos los países otorgan financiamiento público. El financiamiento público tiene como fundamento la promoción de la equidad – para garantizar el acceso de todas las fuerzas políticas a un mínimo de recursos -, de la autonomía – para disminuir el impacto de los intereses privados – y de la transparencia – para reducir los riesgos de corrupción -. De acuerdo con Jaime Mulet, secretario general del Partido Demócrata Cristiano de Chile, el financiamiento público debe ser creíble, controlable, fiscalizable y proporcional al apoyo electoral. Entre los asistentes al FIAPP, sólo el representante del Movimiento Libertario de Costa Rica, Otto Guevara, se opuso al financiamiento público, afirmando que los ciudadanos no deben estar obligados a financiar movimientos políticos que no apoyan.

En la mayoría de los países, se utiliza una combinación de aportes directos – devolución de dinero por voto obtenido, por ejemplo - y subvenciones indirectas – acceso privilegiado a medios, franquicias postales y exenciones tributarias, entre otros - . Entre los países que más privilegian el financiamiento público indirecto se encuentran México y Panamá, seguidos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú. En cuanto a los destinatarios del financiamiento público, se puso de presente que, si son los candidatos y no los partidos los receptores de los dineros, se puede contribuir a la aceleración de los procesos de fragmentación partidaria.

Existe también acuerdo sobre la necesidad de los aportes privados, particularmente en estos tiempos de crisis fiscal. Así es que en todos los países, con excepción de Venezuela, se aplica un sistema de financiamiento mixto. No obstante, se encuentra una amplia gama de diferencias entre los marcos normativos. Mientras que México optó por favorecer el financiamiento público (más del 90% del total), en Chile se privilegia el aporte privado. Según de la Calle, un financiamiento total o casi totalmente público “crea parásitos” y uno total o casi totalmente privado reduce la equidad, autonomía y transparencia. En su opinión, los fondos contrapartida “matching funds” -un sistema a través del cual el Estado reparte el financiamiento público con base en el total obtenido de donaciones privadas- los beneficios tributarios a los donantes, los cuales permiten que el interés político del donante no sea el único incentivo, son figuras que deben ser consideradas. Humberto Peláez, Secretario Ejecutivo del Parlamento Latinoamericano, señaló que la institución es partidaria del 100% de financiamiento público para los gastos electorales, si se reduce la extensión del tiempo de las campañas y el financiamiento privado si reserva para el resto de actividades.

En cuanto a la regulación, el incremento desmesurado en el costo de las campañas ha llevado a países como Colombia, Ecuador y Argentina a instaurar topes electorales. En México, por ejemplo, se pasó de un gasto de 7.29 millones de dólares en 1989 a 322 millones de dólares en 2000, un incremento superior al 4.000%. Cuhátemoc Sandoval,

coordinador de política exterior del Partido de la Revolución Democrática de México, y Ángel Rozas, presidente de la Unión Cívica Radical de Argentina, enfatizaron que el acortamiento de las campañas contribuiría a reducir costos.

Mientras en numerosos países, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Costa Rica y Paraguay se limitan el monto de las donaciones privadas. En Uruguay existe completa libertad para el aporte privado. Asimismo, en algunos Estados, se prohíben las donaciones extranjeras, anónimas, de contratistas del Estado y las de sindicatos, gremios e incluso las de empresas privadas. En este sentido, Julio Hernández de Cuba, representante en el exterior del Movimiento Cristiano de Liberación de Cuba, manifestó que quienes intentan construir partidos en este país dependen exclusivamente de recursos internacionales de carácter privado.

La adopción de regulación requiere de un alto nivel de fiscalización. De la Calle dejó planteados numerosos modelos: el sueco que favorece la adopción de acuerdos voluntarios entre partidos, el alemán que promueve la transparencia a través de la rendición de cuentas pública y el de Estados Unidos que está basado en la intensa supervisión por partes de las agencias públicas especializadas. En este campo, indicó de la Calle, todavía está pendiente la discusión sobre cuánto penalizar. Cuhátemoc Sandoval señaló que se debe prestar especial atención a las limitaciones impuestas a la fiscalización por el secreto bancario. En este sentido, Ángel Rozas recomendó que la OEA incluya la observación del respeto a los topes de los gastos electorales y de las donaciones en el mandato de las misiones de observación electoral.

También existen diferencias en cuanto al destino del financiamiento. Países como Bolivia, México, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Panamá otorgan fondos públicos tanto para actividades ordinarias como para gastos de campañas. En Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Nicaragua, se financia solamente actividades electorales mientras que, en Brasil, República Dominicana y Guatemala, el dinero del erario está destinado a los partidos mismos. En Panamá, recordó Erasmo Pinilla, magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, desde 1999, el 40% del financiamiento público está dirigido a los gastos de campaña y el 60% a otras actividades. Algunos países como Bolivia, México, Argentina y Panamá financian actividades relacionadas con la educación y capacitación, investigación socioeconómica y publicación de textos. Carlos Holguín, Director del Partido Conservador de Colombia, destacó la importancia de destinar dinero para la generación de conocimiento que permita formular políticas públicas efectivas.

Varios países han legislado recientemente sobre el financiamiento. En Chile, se adoptaron topes electorales y límites a los aportes privados. Además, se estableció como monto de aporte público al financiamiento de las campañas de los partidos 25 centavos de dólar por voto obtenido; 75 centavos de dólar para los candidatos presidenciales y 25 centavos por voto en segunda vuelta. Asimismo, la nueva ley estableció el acceso gratuito a la televisión dependiendo del porcentaje de votos. También en Perú se aprobó una ley de financiamiento que privilegia al financiamiento público indirecto sobre el directo.

- **La televisión: ¿un mal necesario?**

Si bien existe acuerdo sobre los altos costos de la televisión, no existe consenso sobre cuál debe ser la respuesta apropiada. Para algunos, la regulación constituye una solución. Antonio Mercader del Partido Nacional de Uruguay fue categórico: “si no hay televisión gratuita, hay corrupción”. La opción de la televisión gratuita ha sido ensayada en países como Brasil, Perú y Chile. En este último país, se estableció el acceso gratuito a la televisión dependiendo del porcentaje electoral mientras que, en Brasil, se garantizó el acceso gratuito en igualdad de condiciones. En ambos países, se prohibió la publicidad pagada. Asimismo, en Perú, se creó una franja electoral en televisión que funciona también por fuera de la época de campaña. Se estima que este espacio solventa alrededor del 60% de los costos normales de funcionamiento de los partidos peruanos. Adicionalmente, la regulación permite controlar los costos de la pauta, evitando así el otorgamiento de tarifas preferenciales. En Brasil, por ejemplo, O Globo daba precios más favorables a los partidos de su preferencia. Para impedir este fenómeno, la ley peruana exige que la tarifa de pauta sea igual para todos los partidos.

Otros consideran que los espacios gratuitos no resuelven el problema en la medida en que la producción es cada vez más cara. Asimismo, preguntan cómo se puede garantizar espacio gratuito para todos los partidos en países donde existe gran atomización del sistema político.

Tampoco hay acuerdo sobre la influencia de la televisión en la política. Algunos sostienen que el partido que más pauta gana mientras otros recuerdan que varios políticos conocidos han recientemente llegado al poder sin el apoyo de los medios de comunicación. En este sentido, Antonio Mercader afirmó que no se debe exagerar la importancia del marketing político. El presidente Luiz Inacio Lula da Silva de Brasil, recordó, obtuvo la presidencia en contra de la voluntad de los medios. Asimismo, Elvia Violeta Menjívar, diputada del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, manifestó que en los pasados comicios, su partido eligió sacrificar presupuesto de televisión para transferirlo a la inversión en comunicación directa con las comunidades y terminó ganando las elecciones. La estrategia de la comunicación directa puede funcionar en países pequeños no obstante es impensable en aquellos de gran extensión territorial. En Brasil, por ejemplo, no sería posible hacer campaña electoral sin utilizar la televisión.

Por otro lado, los asistentes estuvieron de acuerdo en asignar parte de la responsabilidad en los altos costos de la televisión a los partidos mismos. Lorena Vásquez, presidenta del Partido Unión Social Cristiano de Costa Rica, señaló que los partidos han dejado de ejecutar estrategias de comunicación por fuera de campaña. Agregó que su partido, por ejemplo, no cuenta con una oficina de comunicación. En general, se puede afirmar que, si los partidos no fueran sólo maquinarias electorales, es decir, si establecieran estrategias permanentes de comunicación con la población, se podría reducir la necesidad del gasto en televisión durante la campaña electoral. Aún así, como lo afirmó, Juan Rial, consultor internacional, “la televisión es inevitable”. Por eso, el desafío consiste en encontrar instrumentos eficaces para que su utilización por parte de los partidos políticos se constituya en una ventaja democrática.

- **La transparencia del financiamiento: de la retórica a la práctica**

La transparencia en la financiación de la política constituye una de las respuestas a la crisis de representatividad de los partidos, anotó Silke Pfeiffer, Directora Regional de Transparencia Internacional para América Latina. En primer lugar, la transparencia permite que el elector decida su voto con base en información adecuada y suficiente. Ésta además, proporciona elementos para controlar las relaciones entre la política y el dinero. Las normas de transparencia protegen a los donantes de la presión de los políticos que buscan contribuciones, al igual que a los partidos y sus representantes de las presiones de los intereses privados. En esta época de narco-dineros, también permite disminuir la relación entre la política y el crimen organizado. Asimismo, la información abierta al público facilita el control mutuo entre los partidos y la sana competencia. Como caso concreto, David Matamoros, Secretario General del Partido Nacional de Honduras, señaló que la publicidad de la información permite comparar las tarifas otorgadas por los medios masivos de comunicación que, en ocasiones, como ya ha sido mencionado, son preferenciales. En consecuencia, es fundamental entender que la transparencia conlleva réditos.

La obligación de rendir cuentas constituye una herramienta fundamental para incrementar los niveles de transparencia. Es importante que se reglamente la estandarización de la rendición de cuentas con base en parámetros uniformes de medición para que la información sea comparable y útil a las auditorías. Además, se debería prestar especial atención a las colectas populares anónimas porque en ellas se cubren donaciones que no quieren declararse; a la división de donaciones en varios montos para evitar los toques; y a los aportes en especie que con frecuencia se utilizan para evadir los controles. Por otro lado, algunos participantes sugirieron que las declaraciones deberían serle exigidas a los partidos y no a los candidatos, puesto que la información compartimentalizada en cientos de declaraciones dificultaría las auditorías. Sin embargo, la rendición de cuentas no debería limitarse a los partidos dado que también es importante supervisar el patrimonio de los elegidos.

Particular atención debe estar enfocada al uso de bienes del Estado para las campañas políticas así como a las contribuciones efectuadas por los contratistas del Estado. En este sentido, se debe hacer seguimiento a las compras y licitaciones públicas. Luis Torales, Vicepresidente del Partido del Encuentro Nacional de Paraguay, señaló que el alto nivel de utilización de recursos estatales a favor del partido de gobierno, hace de su país un caso sui generis. En este sentido, Luis Solari de Perú Posible señaló las virtudes de implementar un sistema electrónico de compras.

Lo ideal no es solo la obligatoriedad de la información, sino su divulgación oportuna. Es indispensable que se garantice la divulgación de las fuentes y los montos de financiamiento antes de la elección correspondiente. En esta tarea pueden participar los medios de comunicación, las organizaciones no-gubernamentales, los centros de investigación y las universidades. También es importante, tanto para los órganos de control como para la ciudadanía, utilizar, además de los documentos oficiales, otras fuentes de información suministrada por empresas, particulares y otras organizaciones. Además, es

conveniente exigir la publicación periódica de un reporte en Internet para garantizar la evaluación continua y, si es necesario, el derecho a reclamar ante las autoridades por posibles violaciones de la ley. También la OEA podría contribuir publicando en una página web lo que se está haciendo en materia de transparencia, tanto desde los Estados como desde la sociedad civil.

A pesar del consenso logrado en la discusión en cuanto a los instrumentos de transparencia, la cultura de transparencia en América Latina está rezagada. Según Delia Ferreira, autora de una investigación conjunta de la OEA e Internacional IDEA, en ningún país latinoamericano existe todavía una cultura de transparencia. En algunos casos, no existe regulación alguna en materia de transparencia y en otros la regulación es limitada. En algunos países, se prohíbe revelar la información entregada a las autoridades; en otros, se exige el suministro de información solamente a los ganadores; y en la mayoría, se da la norma pero no se dispone de mecanismos de control. Adicionalmente, en pocos países, se ha adoptado legislación para regular el “lobby” o cabildeo.

Para Ellen Weintraub de la Comisión Federal Electoral de Estados Unidos, la supervisión debe estar a cargo de órganos de control independientes de los partidos, dotados de infraestructura y preparación técnica. En cuanto a la respuesta a la violación de la norma, algunos sistemas privilegian el garrote y otros la zanahoria. Weintraub sostuvo que la violación de la norma debe acarrear sanciones. En los Estados Unidos, por ejemplo, se estudia la posibilidad de sancionar con cárcel a donantes y candidatos que violen ciertas normas de financiamiento a los partidos. Sobre el particular, de la Calle planteó en la ponencia presentada en el FIAPP que, dada la debilidad institucional prevaleciente en América Latina, la ambición de penalizar puede provocar un proceso de degradación de la norma. También varios participantes indicaron que es contraproducente imponer pautas que no se pueden controlar. Se propuso, entonces, explorar fórmulas como las de Alemania donde se otorgan fondos públicos a los partidos sólo si demuestran que tienen aportes privados transparentes.

En la formación de una cultura de transparencia, la sociedad civil tiene un papel importante. En Brasil, por ejemplo, se ha avanzado para que entidades de la sociedad civil aporten información sobre contribuciones a los partidos. Sin embargo, señalaron varios asistentes, la cultura de la transparencia exige que no sólo los partidos sino también otras instituciones, como los sindicatos y las organizaciones no-gubernamentales, adopten reglas de transparencia.

En conclusión, se debe señalar que en América Latina todavía existe una gran distancia entre la retórica y la práctica. Como mínimo, se deben implantar reglas claras para todos los actores políticos y se deben fortalecer los órganos de control. Sin embargo, aún en países donde no existen normas de transparencia, los partidos políticos podrían promover su adopción por iniciativa propia. En definitiva, formar una cultura de transparencia implica entender que los votantes pueden y deben sancionar con su voto a quienes no están dispuestos a someterse al escrutinio. Está entonces en manos de la ciudadanía exigir mayor y mejor información sobre las finanzas partidistas.

- **Financiamiento y género: un aspecto ignorado**

En América Latina, la participación de la mujer en política no corresponde a su peso demográfico. Un estudio financiado por la OEA mostró que, durante la década de los noventa, la presencia de la mujer en las cámaras bajas aumentó del 9% a 15%; en senados, de 5% a 12%; y en el ámbito ministerial, de 9% a 13%. A su vez, son pocos los partidos políticos de América Latina que han modificado sus estatutos para incorporar a las mujeres en los cargos directivos, mediante sistemas de cuotas, otorgándoles un 30% o 40% de representación. Entre ellos están el Partido de los Trabajadores de Brasil, el Partido Socialista de Chile, la Unidad Social Cristiana de Costa Rica y el Partido Revolucionario Institucional de México. El Partido Arnulfista de Panamá les aseguró, además, una cuota de participación en los cargos del gobierno durante los períodos que asuman la jefatura del Estado. Sólo la Constitución de Argentina, en su artículo 36, promueve la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la política, estableciendo que los partidos deben garantizar el acceso de las mujeres a cargos de dirección y de manejo financiero.

De acuerdo con Laura Velásquez, consultora internacional, los problemas más comunes para las mujeres son la falta de apoyo en el seno de los partidos, la falta de atención de los medios y la discriminación en general. Para Beatriz Paredes del Partido Revolucionario Institucional de México, la cultura que afirma a la mujer en el terreno de lo privado y no de lo público se erige como el obstáculo fundamental para la mujer en política.

La precariedad en la cual viven las mujeres latinoamericanas y, en particular las mujeres en el campo, obstaculiza su participación. Por eso, cabe preguntarse si el financiamiento público está siendo utilizado para corregir la sub-representación de la mujer. No obstante, el debate sobre la disponibilidad de recursos para la mujer debe darse en el marco de la discusión sobre los costos de las campañas.

El tema de financiamiento y género no es prioritario en las agendas legislativas del continente. Paredes, por ejemplo, afirmó que en México no se plantea la discusión sobre la financiación para que la mujer compita electoralmente. Tan sólo en Costa Rica se presentó una iniciativa progresista que pretende garantizar el derecho de las mujeres a acceder a los fondos de los partidos. Ese proyecto intenta, además, reformar varios artículos del Código Electoral para garantizar cuotas en los cargos de dirección y en las listas electorales. En Paraguay, las redes de mujeres políticas han formulado recomendaciones para incorporar el tema a la agenda legislativa y poder acceder a las fuentes de financiamiento mediante una reforma al Código Electoral. Adicionalmente, en Perú, la ley de partidos recientemente aprobada los obliga a garantizar espacios para mujeres en puestos directivos. En general, el tema de la mujer en política es tema de preocupación de los partidos y de las organizaciones no-gubernamentales de mujeres, pero es ignorado por los medios y los demás ámbitos de la sociedad.

Por otro lado, las cuotas no resuelven el problema. Para algunos, constituyen una estrategia temporal mientras que para otros deben ser rechazadas porque impiden la libre competencia. La implantación de leyes de cuotas exige formar cuadros de mujeres capacitadas. Algunos partidos han adoptado políticas para promover la capacitación de

mujeres. En Costa Rica, la mayoría de los partidos destina el 10% del presupuesto para capacitación pero no se destinan recursos especiales para financiar campañas de candidatas mujeres. En Panamá, el Partido Arnulfista contempla en sus estatutos la financiación de la capacitación y, en Nicaragua, el Partido Liberal Constitucionalista, fundó una escuela de liderazgo para mujeres. Las organizaciones no-gubernamentales, por su parte, contribuyen a la formación y capacitación de las mujeres pero, a excepción de algunos comités de acción política norteamericanos como Emily's List, no intervienen en la obtención de recursos para las campañas electorales.

Con el fin de obtener mayores recursos para la mujer, además de la legislación sobre cuotas y financiamiento con perspectiva de género, se puede proponer que el financiamiento privado y los recursos internacionales estén destinados a promover la participación de la mujer. Como medida concreta, varios participantes solicitaron a la OEA una mayor presencia femenina en el FIAPP, un mayor compromiso con la capacitación de mujeres, particularmente en el ámbito local, y una disposición a crear redes de mujeres líderes en América Latina.

Como elemento recurrente de la discusión sobre financiamiento, se debe destacar el acuerdo en torno a la necesidad de detener el incremento de los costos de las campañas políticas. Entre las varias opciones planteadas por los asistentes, se propusieron la reducción de los tiempos de campaña, la implantación de topes razonables, el acceso gratuito a la televisión y una mayor transparencia en la presentación de los gastos de campaña.

ii. La institucionalización de los partidos y su democratización interna

Varios países de las Américas han intentado responder a la crisis de los partidos políticos con reformas políticas que buscan aglutinar fuerzas y democratizar a los partidos. Por eso, se han adoptado requisitos para el registro de partidos, umbrales para obtener la personería jurídica y procesos de democratización interna. En la tercera reunión del FIAPP, se discutieron dos experiencias nacionales de reforma – Colombia y Perú – y se esbozaron opciones para fortalecer el sistema partidario en Bolivia.

• La experiencia de Colombia: de la fragmentación a la aglutinación de fuerzas

Hasta mediados de los ochenta, funcionó en Colombia un sistema político restringido a la participación política de los dos partidos tradicionales – el Partido Liberal y el Partido Conservador -. A partir de la Constitución de 1991, se logró una apertura política que se manifestó en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, sin embargo el multipartidismo trajo consigo una creciente atomización del sistema. En la actualidad, existen aproximadamente 70 partidos y movimientos políticos en Colombia, que padecen hoy una crisis de representatividad. Esta situación se trató de remediar con varias propuestas de reforma política – dos bajo la administración Samper y tres bajo la administración Pastrana - que naufragaron en el Congreso. Finalmente, el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez adoptó una estrategia de doble vía con la presentación de un

proyecto de reforma y la celebración de un “referendo contra la corrupción y la politiquería”. Si bien éste no obtuvo los votos necesarios, la reforma sí fue adoptada por el Congreso.

La reforma abarca el campo de lo estrictamente electoral y tiene como objetivos principales el fomento de la agrupación, la democratización de los partidos y la promoción de la disciplina interna. Entre las medidas principales, se pueden citar las siguientes: se requerirá un 2% de la votación nacional para mantener la personería jurídica; el cociente y el residuo serán reemplazados por una cifra repartidora; se establecerá un umbral del 2% para Senado y 0.5% para corporaciones locales, se instaurarán las listas únicas con opción a voto preferente, se dará valor al voto en blanco – una mayoría de voto en blanco obligará a la organización de una nueva elección – y se exigirán requisitos para la democratización interna de los partidos. Por otro lado, la nueva legislación reformó la organización electoral, despolitizando la Registraduría Nacional y transfiriendo la elección de los nueve magistrados del Consejo Nacional Electoral al Congreso – hasta ahora, eran seleccionados por las altas cortes - . Los derechos de la oposición serán reglamentados y se discute ahora la reglamentación del voto electrónico. Se establece, además, un régimen de bancadas y topes de campaña cuyo desconocimiento será causal de pérdida de investidura.

Los efectos de la reforma no se verán hasta el año 2010, cuando entrará en vigor la totalidad de sus disposiciones. Carlos Holguín, director del Partido Conservador, estimó que aproximadamente ocho o nueve fuerzas políticas sobrevivirán ya que ellas representan al 50% del electorado.

Como conclusión, es importante recalcar que, a excepción de contados puntos (como el voto preferente, por ejemplo), la reforma congregó a los principales partidos y movimientos del país. Todos ellos tuvieron representación en esta sesión del FIAPP que contó con la asistencia de Piedad Córdoba, co-directora del Partido Liberal; Germán Vargas Lleras, actual presidente del Senado y director de Cambio Radical; Carlos Holguín, director del Partido Conservador; y Antonio Navarro Wolf, presidente del Polo Democrático Independiente. Quedó claro que estos altos delegados de las mayores fuerzas políticas de Colombia ven a esta reforma como un paso inicial hacia el fortalecimiento de los partidos políticos que deberá más adelante ser complementado con medidas adicionales.

- **La experiencia de Perú: el desafío de la institucionalización partidaria**

En 1999, las fuerzas políticas democráticas firmaron un Pacto de Gobernabilidad y, durante el 2000, bajo los auspicios de la Mesa de Diálogo de la OEA, se convinieron salidas hacia la democracia plena. En marzo de 2001, se instaló el Foro del Acuerdo Nacional que definió el fortalecimiento de los partidos como política de Estado y, el 31 de octubre de 2003, se aprobó por unanimidad la primera ley de partidos, fruto de varios meses de trabajo mancomunado de las fuerzas políticas, que contaron con la ayuda de la OEA, Internacional IDEA y la Asociación Civil Transparencia.

Natale Amprimo Plá, presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de la República; Luis Solari de Perú Posible; Jorge del Castillo, secretario general de la Alianza

Popular Revolucionaria Americana y Raúl Castro, vicepresidente del Partido Popular Cristiano coincidieron en señalar que, si bien la ley fue fruto del consenso entre los partidos con y sin representación en el parlamento y que se discutió con la ciudadanía a lo largo del país, el nuevo orden es visto aún con escepticismo por la población que tiene profunda desconfianza en los partidos políticos. Sin embargo, se espera que su aplicación rigurosa y sostenida contribuya a formar una cultura democrática en el país.

Los pilares de la ley son la institucionalización de los partidos, la democratización interna y la transparencia. En términos de institucionalización, se establecen requisitos para el registro de partidos y se exige que los partidos tengan sedes reconocidas, abiertas y operacionales repartidas en el país. Igualmente, la ley prohíbe los partidos antidemocráticos o bajo la influencia del narcotráfico o de cualquier tipo de organización delictiva o terrorista. Con relación a la democracia interna, la ley exige la inscripción de los militantes y la celebración de elecciones internas para la selección de los dirigentes, con 40% de los puestos reservados para mujeres, y contempla la cancelación del partido que viole estos requisitos. Finalmente, se exige transparencia en torno al financiamiento y se prohíben los aportes anónimos o secretos. Todo financiamiento que no se declare se presumirá de fuente prohibida y, por tanto, causa de sanción. En cuanto al financiamiento público, 40% se distribuirá por igual entre las fuerzas inscritas y 60% en proporción a la representación en el Congreso.

Adicionalmente, la ley crea una nueva forma de toma de decisiones políticas en el Perú y al interior de los partidos, permitiendo la participación de sistemas intermedios en la formulación de las políticas públicas locales. De ahora en adelante, los dirigentes regionales también podrán participar en el diseño del presupuesto nacional. El punto más controvertido fue la exigencia a los partidos de requisitos de territorialidad. Luis Solari de Perú Posible explicó que las comunidades, representadas y coordinadas por los partidos, distribuyen el presupuesto de las regiones. Por lo tanto, esta responsabilidad no podrá recaer sobre partidos que no tienen representación ni presencia en las regiones.

- **La experiencia de Bolivia: una reforma impostergable**

La crisis boliviana tiene raíces tanto económicas como políticas. Para Juan Carlos Durán, miembro de la Dirección Nacional del Movimiento Nacionalista Revolucionario, la crisis actual es el resultado de la aplicación del modelo neoliberal. Óscar Eid Franco, secretario general del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, coincidió en que la crisis es el resultado de las reformas estructurales que se dieron cinco o diez años atrás. Hoy en día, los principales elementos de la crisis económica de Bolivia son el enorme déficit fiscal, la pobreza extrema de la población rural, el aumento de la brecha social, la alta deuda externa, el cierre del crédito interno y el uso de fondo de pensiones para cubrir el gasto y el déficit. Todo esto ha causado un alto nivel de confrontación social que lleva a la recurrente inestabilidad política.

Por otro lado, el sistema político, si bien jugó un papel fundamental en el pasado, favorece hoy en día la inestabilidad. El gobierno anterior ganó con sólo 22% de los votos y, paulatinamente, fue perdiendo el apoyo en el Congreso. La clase política boliviana

coincide en que el sistema político del país no ofrece una válvula de escape en momentos de crisis.

En consecuencia, se espera que la Asamblea Nacional Constituyente que el actual gobierno prometió trate temas de orden económico y político. En lo económico, se deberá atender a las reivindicaciones sociales y discutir maneras para reactivar la economía, con particular énfasis en el uso de los hidrocarburos.

En materia política, se debe pensar en la calidad del mandato del próximo mandatario. Luis Fernando Quiroga de Acción Democrática Nacionalista consideró que es importante comenzar a estudiar la instauración de la segunda vuelta. Jorge Lazarte de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política propuso la alternativa de un mandato revocatorio, mientras que Juan Carlos Durán sugirió que la solución pasa por la adopción del sistema parlamentario.

Al final del encuentro, los partidos políticos presentes – Movimiento de la Izquierda Democrática, Nueva Fuerza Republicana, Movimiento Nacionalista Revolucionario, Acción Democrática Nacionalista, Movimiento al Socialismo y Unión Cívica Solidaridad - expidieron un comunicado conjunto, mediante el cual respaldaron el sistema democrático boliviano, asumieron el reto de la institucionalización y fortalecimiento de los partidos políticos, saludaron los mecanismos de diálogos políticos regionales y solicitaron a la OEA la organización de un foro sub-regional de partidos políticos en el 2004.

iii. La modernización de las tecnologías electorales

En numerosos países latinoamericanos, la falta de credibilidad de los partidos también se extiende a los sistemas electorales; por eso, con frecuencia, hablar de crisis de los partidos es también hablar de crisis de los sistemas electorales. Es importante recordar que, en ocasiones, las crisis políticas hallan su expresión a través del cuestionamiento de los procesos electorales. Por eso, una de las respuestas a la desconfianza de los actores políticos y los ciudadanos en general con respecto al sistema electoral es la tecnología.

La tecnología permea la organización de elecciones. Desde la creación, administración y auditoría del padrón electoral y/o registro civil hasta el conteo y transmisión de resultados, pasando por el acto mismo de emisión del voto y la identificación de votantes. En la actualidad, todas las autoridades electorales latinoamericanas utilizan, en mayor o menor medida, la tecnología. En algunos países como Estados Unidos, Brasil y Paraguay, se ha introducido incluso el voto electrónico.

Los beneficios de la tecnología son claros – una mayor eficacia, rapidez y exactitud que redundan en una mayor garantía de la universalidad del voto -. Sin embargo, existen riesgos que pueden generar perjuicios. La fragilidad de los sistemas de cómputo, que pueden ser susceptibles de interrupciones de energía, ataques cibernéticos, propagación de virus y fallas inherentes a los sistemas; la potencial falta de privacidad en la transmisión de información y la percepción de los altos costos de la tecnología son elementos de preocupación. A su vez, las diferencias regionales en términos de acceso a la tecnología

por parte de autoridades electorales y partidos políticos – una manifestación más de las disparidades económicas dentro de un mismo país – pueden causar aprensión.

En este sentido, la suspicacia de los actores políticos frente a los cambios tecnológicos, la sensación de inseguridad que éstos crean y la dificultad para la comprensión de sistemas cada vez más complejos requieren de la formulación de estrategias de comunicación y educación oportunas, transparentes y convincentes por parte de las autoridades electorales. De otra manera, la tecnología, más que convertirse en elemento enriquecedor del sistema electoral, puede contribuir a su deslegitimación. Cabe preguntarse entonces: ¿cuánta tecnología introducir? ¿cómo introducirla? y ¿cómo familiarizar a actores políticos y votantes con ella?

El ejemplo brasileño surte respuestas a estas preguntas. Según Fernando Neves da Silva del Tribunal Electoral Superior de Brasil, la introducción paulatina del voto electrónico sirvió para otorgarle credibilidad al proceso y familiarizar a las autoridades, los partidos políticos y los votantes con la nueva tecnología. En 1996, 75,000 urnas electrónicas fueron instaladas en las capitales de estado y las ciudades con más de 200.000 electores, cubriendo así el 32% del electorado. Dos años después, el 57% del electorado, residente en ciudades con más de 40.000 votantes, votó electrónicamente y, en el 2000, el 100% del electorado, equivalente a 115 millones de ciudadanos, contó con urnas electrónicas. La automatización permitió que, en las pasadas elecciones del 2002, se contabilizaran 90 millones de votos en cinco horas. Neves da Silva consideró que la “urna electrónica eliminó la posibilidad de fraude, valorizó la participación del ciudadano y dio mayor legitimidad a los mandatos obtenidos.”

De acuerdo con Neves da Silva, la selección de la tecnología adecuada constituye una fase delicada del proceso. En Brasil, se definieron varios parámetros. La urna electrónica debía ser fácilmente almacenable y distribuible, capaz de funcionar sin energía eléctrica, útil en todo el país, de uso sencillo, tamaño pequeño, bajo costo y con “hardware” y “software” de extrema confiabilidad. El área de fortalecimiento de sistemas electorales de la UPD asesora a los países en esta materia y, además, contribuye a viabilizar los costos. A la fecha, se han suscrito convenios de cooperación horizontal con las autoridades electorales de Brasil, Panamá y Colombia.

Aún cuando no se ha automatizado el voto, la introducción de la tecnología en las diferentes fases del proceso electoral exige un diálogo fluido con los partidos políticos y la sociedad en general. El Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá, Erasmo Pinilla, señaló que por ello se creó en su país la Comisión Nacional de Informática de los Partidos, en la cual tienen asiento técnicos electorales y los partidos.

En cuanto a Colombia, Guillermo Reyes, magistrado del Consejo Nacional Electoral, afirmó que, en su país, se hace cada vez más evidente la necesidad de avanzar hacia una radical sistematización. Agregó que, para las elecciones del 2006, se espera que el 50% del electorado vote en una urna electrónica. No obstante, indicó que el mayor desafío para una adecuada sistematización en Colombia es la depuración del padrón electoral.

En conclusión, para promover la confianza en la tecnología, es recomendable hacer esfuerzos sostenibles y graduales acorde con la realidad de los países; concertar los cambios con partidos, congresistas y organizaciones de la sociedad civil; y formular un programa educativo. Adicionalmente, como requisitos previos, se requiere modernizar la legislación electoral y estructurar organismos electorales autónomos, confiables e independientes en los que recae garantizar la integridad del proceso.

II. LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

Como se expresó anteriormente, la labor del FIAPP tiene como punto de partida la crisis de los partidos políticos y, por tanto, como eje prioritario de reflexión, las alternativas de reforma. A modo general, dos señalamientos surgieron repetidamente en torno a la crisis – la respuesta incompleta de los partidos a los desafíos de la globalización y la carencia de ideologías -.

A. El imperativo de las nuevas ideologías para enfrentar los desafíos de la globalización

El secretario general de la OEA sostuvo que los partidos deben integrarse a las dinámicas de la globalización. “Las organizaciones internacionales de los partidos tienen que lograr convertirse en interlocutores válidos de los grandes poderes internacionales, tal como a su modo lo han logrado las organizaciones de la sociedad civil. Para ello es necesario que nuestros partidos y nuestros gobiernos logren gobernar sobre la globalización y al mismo tiempo avanzar de manera colectiva hacia una mayor gobernabilidad democrática. Es necesario tomarle el pulso a las transformaciones mundiales, entenderlas, adoptar estrategias para enfrentarlas y modernizar las instituciones públicas y privadas para operar en el nuevo entorno”. Del mismo modo, Valentín Paniagua, ex presidente del Perú, recalcó la necesidad de crear mecanismos de articulación internacional para que los partidos puedan enfrentar la globalización.

Como mecanismos de adaptación al proceso de globalización, dos opciones fueron esbozadas. En primer lugar, se enfatizó la necesidad de que los partidos se conviertan en fuente de conocimiento. César Gaviria, en su discurso inaugural, afirmó que “los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar. Lo que hemos venido presenciando es que los partidos y, especialmente, los candidatos, emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales, en el proceso de ganar las elecciones (...) Ni las campañas reservan recursos para la transición, ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos”. Por eso, nuevamente vale la pena traer a colación la afirmación de Carlos Holguín, director del Partido Conservador de Colombia, en cuanto a la conveniencia de destinar fondos para la generación de conocimiento. Debe destacarse que numerosos partidos políticos en las Américas cuentan ya con fundaciones o centros de investigación que adelantan estudios, frecuentemente, en conjunto con universidades y otros centros académicos.

Adicionalmente, Elizabeth Spehar, coordinadora de la Unidad para la Promoción de la Democracia, destacó la importancia de definir un marco de cooperación internacional en materia de partidos. Como propuesta concreta, Luis Ayala, secretario general de la Internacional Socialista, presentó la creación de un fondo multilateral para el fortalecimiento de los partidos políticos – instrumento que permitiría, como lo solicitaron repetidamente los asistentes a la tercera reunión del FIAPP, pasar del discurso a la acción -. Ayala destacó que los partidos deben comenzar a convertirse en sujetos legítimos de cooperación internacional. Por lo tanto, esta propuesta los pone en el centro del proceso, al ser ellos que realizan los diagnósticos y formulan soluciones. Según Ayala, la propuesta es innovadora y refleja lo nuevo y lo viejo en la cooperación internacional. En el pasado, siempre existió la donación de dineros a los partidos pero de manera oculta. La creación del fondo multilateral otorgaría una mayor transparencia a estos recursos.

Alan García, ex presidente del Perú, aseveró que la política está retrasada con respecto a la tecnología de la información y a los mercados globales. Para él, se está dando una revolución luterana en la política: los ciudadanos no quieren intermediarios. “Los partidos políticos están siendo sustituidos por la sociedad civil que funciona en red y no como estructura”, y por ello, “deberían disolverse en la sociedad civil, funcionar en red y responder de manera coordinada en América Latina.”

“Las ideologías concretas han quedado atrás y ahora se buscan propuestas concretas y desagregadas”, añadió el ex presidente García. En este sentido, el analista colombiano Hernando Gómez Buendía distinguió entre los partidos de cuadros y los partidos de masas. Los primeros conducen actividades limitadas e intermitentes en torno a elecciones; reparten incentivos burocráticos, con los elegidos como principales beneficiarios; tienen un estilo operacional pragmático; y su organización depende de la coyuntura. Por el contrario, los partidos de masas son ideológicos; conducen actividades extensivas y permanentes; sus incentivos son ideológicos, con sus miembros como principales beneficiarios; su estilo operacional es ideológico; y sus requisitos organizacionales están altamente integrados. Para Gómez Buendía, la crisis de los partidos sólo podrá superarse cuando los partidos de cuadros evolucionen hacia partidos de masas.

B. La recuperación de credibilidad

Indudablemente, el ánimo de la región está deprimido. Así lo indica el Latinobarómetro⁷. Casi 46% de los latinoamericanos cree que el futuro de las mayorías no depende de los gobiernos, un 64% afirma que los estándares éticos y morales de los parlamentarios ha empeorado y el nivel de confianza en los partidos y los congresos ha descendido desde 1997 hasta llegar al 11% y 17% respectivamente en el 2003. Una investigación de la UPD, el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional muestra que 86% de los centroamericanos tiene poca o ninguna confianza en los partidos. Dichos resultados coinciden con un informe del Programa de Naciones Unidas para el

⁷ El Latinobarómetro es una encuesta de más de 18.000 entrevistas conducida desde 1996 en 18 países latinoamericanos, con un margen de error de 2.8% a 4.1%.

Desarrollo sobre el estado de la democracia en la región revela que el 64% de los latinoamericanos creen que los políticos mienten para ganar elecciones.

Sin embargo, no todo está perdido. El Latinobarómetro ha resaltado algunos elementos para generar un optimismo moderado. En primer lugar, a pesar de que 66% de los latinoamericanos está insatisfecho con la democracia, existe una preferencia de este sistema por encima de otro régimen político. Un 53% cree que la democracia es preferible, 59% prefiere la democracia “a un líder que tenga todo el poder sin el control de las leyes” y 50% cree que “aunque tengamos un gobierno con mano dura éste no podrá solucionar nuestros problemas.” Asimismo, el Latinobarómetro señala que los niveles de cercanía con un partido, de tan sólo 10%, y de confianza en los partidos, de tan sólo 11%, son incongruentes con el nivel de votos por partido. Según Martha Lagos, Directora de Latinobarómetro, “mientras más gente vota por un partido, menos gente está dispuesta a admitirlo”. Como consecuencia, si los partidos no han perdido sus adeptos por completo, el objetivo consiste en recuperar esta credibilidad. Al fin y al cabo, 49% de los encuestados del Latinobarómetro considera que “la política depende de los líderes y cada cual tiene la oportunidad de recuperar la credibilidad.”

Con el fin de responder a la crisis de credibilidad, se discutieron propuestas concretas en torno a la integración de minorías a los partidos y a la política en general, la formación de liderazgo y ciudadanía y el fortalecimiento de la capacidad de los partidos para diseñar la agenda económica y generar desarrollo social.

i. La integración de grupos poblacionales sub-representados en la vida partidaria y la competencia política: una cuenta pendiente

En América Latina, tres grupos poblacionales sub-representados ameritan especial atención: los indígenas y otras minorías étnicas, las mujeres y los jóvenes. Debido a la marginación política que sufren, en varios países se han conformado, tanto a nivel nacional como regional, partidos políticos que representan a un grupo en particular.

Con relación a la población indígena, existen varios obstáculos para acercarla a los partidos políticos. Como lo señaló César Micheo, director de programas del Instituto Republicano Internacional en Guatemala, la población indígena guatemalteca no puede ser tratada homogéneamente en la medida en que no comparte la misma dirigencia ni ideologías similares. Con frecuencia, los indígenas logran tener incidencia en el ámbito de lo local pero difícilmente hacen presencia en los debates nacionales. En Guatemala, por ejemplo, de 113 congresistas, sólo 13 son indígenas. En casos más extremos, anotó Gloria Ardaya de la Fundación Boliviana de Democracia Multipartidista, los indígenas se debaten entre lo institucional y lo anti-institucional. Para Mateo Laura, líder aymará de Bolivia, los partidos políticos son responsables de la marginación porque no han permitido que los Estados sean multiculturales, multiétnicos y plurilingües.

Pero la discriminación también es de género, generacional y de clase. Micheo afirmó que Guatemala constituye un caso ejemplar de exclusión de jóvenes y mujeres. En este país, el 72.5% de la población está constituida por menores de 30 años y la edad

promedio es de 17.7 años. La abstención alcanza el 50%, siendo el 65% de los abstencionistas menores de 30 años. Por otro lado, las mujeres que conforman el 50.7% de la población, también reflejan una muy baja participación y representación política. En 1999, se empadronó al 69% de las mujeres, pero solo votó el 47.5% de ellas, es decir, sólo el 33% de las mujeres en edad de votar, en comparación con un 63.3% de hombres. Además, hoy en día, sólo el 29.7% de los afiliados a partidos son mujeres.

El debate para garantizar mayor participación de los indígenas incluye reformas del Estado, instauración de regímenes federales, la aceptación del derecho consuetudinario indígena y el reconocimiento de autonomía. Pero la inclusión de todos los grupos requiere la capacitación de cuadros para hacer posible la renovación de los partidos, de lo contrario los grupos sub-representados continuarán formando partidos especiales y es posible que se llegue al punto en que las minorías sólo voten por ellas mismas. El Secretario General de la OEA, se necesitan pactos y acuerdos especiales con las minorías porque “la simple utilización de los mecanismos de las mayorías no funciona.”

ii. Formación de liderazgo y ciudadanía democrática: una necesidad inmediata

Como fue expresado anteriormente, los programas de formación constituyen un elemento primordial para la renovación de los partidos. Actualmente, existen dos tipos de programas de capacitación: unos dirigidos a suministrar herramientas técnicas útiles para formular y ejecutar políticas públicas y otros para crear liderazgo y ciudadanía democrática. Ambos tipos de programas son importantes pero los últimos son fundamentales para la supervivencia de la democracia. Para Elisa Carrió, diputada argentina y presidenta de una Alternativa para una República de Iguales, los verdaderos problemas de la democracia latinoamericana no emanan tanto de la carencia técnica sino, más bien, de la falta de ética.

Un programa para la formación de valores debe contribuir a formar estructuras morales, enseñar el respeto a las instituciones, fomentar la vocación republicana y promover el diálogo entre sectores en conflicto. En este sentido, Ángel Rozas, Presidente de la Unión Cívica Radical de Argentina, sostuvo que “se debe enseñar que las campañas son contratos morales” más que políticos.

El área de Programas Estratégicos para el Fortalecimiento de la Democracia de la UPD ha venido trabajando en la capacitación de jóvenes líderes. Desde 1998, se realizan cursos regionales y nacionales para jóvenes entre 18 y 35 años provenientes de partidos políticos, organizaciones estatales, medios de comunicación y sectores sociales. Estos cursos son complementados con programas de seguimiento a las iniciativas y los exalumnos a través de una red electrónica.

Los programas de formación de liderazgo y ciudadanía democrática constituyen apuestas a largo plazo para las cuales es difícil encontrar financiamiento. En la actualidad, se está planeando la creación de un Fondo para la Democracia para financiar estas actividades en gran escala. Otras medidas recomendadas incluyen la convocatoria de una reunión de secretarios y ministros de educación para discutir programas de formación ciudadana, la modificación de los programas escolares de educación cívica, la

conformación de una red virtual de legisladores y la creación de una base de datos para la capacitación de adultos.

iii. El fortalecimiento de la capacidad de los partidos para diseñar la agenda económica y generar desarrollo social: el divorcio entre tecnocracia y política

Según el Latinobarómetro, 50% de los latinoamericanos cree que “en una democracia en general, el sistema económico funciona bien”, 64% afirma que “la democracia es el único sistema con el cual el país puede llegar a ser desarrollado”, 57% afirma que “la economía de mercado es el único sistema con el cual el país puede llegar a ser desarrollado” y 55% tiene confianza que “con la democracia el país llegue a ser desarrollado”. Esta encuesta también encuentra una correlación positiva entre producto interno bruto per cápita y apoyo a la democracia.

Por otro lado, está claro que la democracia y, en particular, los partidos sufren el costo de los fracasos económicos. “La democracia tiene que cargar con todas las consecuencias o limitaciones de la política económica y social, así como tiene que asumir los malestares, las tensiones el intenso cambio económico, social y político que se ha dado en la última década. Por estas inmensas responsabilidades también tienen que responder los partidos políticos”, afirmó el Secretario General de la OEA. Del mismo modo, Alfredo Atanasof del Partido Justicialista de Argentina recordó las palabras de George Soros: “el fracaso de la política ha contribuido al fundamentalismo de mercado y el fundamentalismo de mercado ha contribuido al fracaso de la política.” Jorge Arturo Reina, Secretario General del Partido Liberal de Honduras, sugirió que es pertinente preguntarse cómo contribuyó el ajuste estructural al descrédito de la política.

Hoy en día, parece haber acuerdo en la necesidad de incluir el tema de la pobreza en las agendas políticas. Para algunos, no puede haber reforma política sin reforma económica. Sin embargo, como lo afirmó Myriam Méndez-Montalvo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el divorcio entre la política y la economía se manifiesta en la misma selección de los ministros de hacienda que pocas veces forman parte de los partidos políticos. “En América Latina, se hace campaña con programas de desarrollo y se gobierna con programas de ajuste estructural”, continuó. Por eso, la fórmula para fortalecer la capacidad de los partidos para diseñar la agenda económica y generar desarrollo social pasa por reconciliar a la tecnocracia con la política.

C. Las relaciones de los partidos con otros actores de la vida nacional

i. Los medios de comunicación: una relación conflictiva

En palabras de Giovanni Sartori, vivimos en la época de la video-política. En consecuencia, tal como lo afirmó Rafael Roncagliolo de Internacional IDEA, “los políticos tratan a los ciudadanos como consumidores; a los ciudadanos se los convence; a los consumidores se los seduce”. Beatriz Paredes del Partido Revolucionario Institucional de México enfatizó que “la democracia mediática es una oferta de productos”. Debido a la

creciente concentración de los medios y sus intereses políticos, esta oferta tiende a disminuir en diversidad.

En esta misma línea se manifestó Elisa Carrió, diputada argentina, quien sostuvo que la televisión convirtió a la política en espectáculo. Para ella, la ética asociada al relato de los hechos ya no existe en la sociedad-espectáculo en la cual los políticos son objetos de consumo. Como la verdad es la primera víctima de la sociedad-espectáculo, el político debe introducir a los medios en su agenda y no dejarse introducir en la agenda de los medios.

La sociedad-espectáculo explica también el peso de los medios en las tendencias electorales. Como lo señaló el antiguo presidente de Perú, Alan García, a veces, pareciera que la democracia pudiera prescindir de elecciones y solamente depender de las encuestas. Esto hace que los políticos cambien de opinión conforme al humor social. Las encuestas son opinión y, por lo tanto, crean más opinión y no conocimiento. Por eso, la primera falacia de las encuestas está en asumir la racionalidad de la opinión pública. A su vez, el marketing político crea candidatos al gusto del elector, convierte a los partidos en maquinarias electorales, legitima a los candidatos y permite ganar elecciones pero no otorga gobernabilidad.

Las manifestaciones de Paredes, Carrió y García reflejan lo que Sartori definió como el *demos debilitado*. El conocido filósofo político italiano ha argumentado que más participación directa no conlleva necesariamente más democracia. Para que los niveles de democracia se incrementen, se necesita mayor conocimiento. En sus palabras, “a cada incremento de *demopoder* debería corresponderle un incremento de *demosaber* (...) cada crecimiento de directismo requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento⁸.” Sin embargo, los medios de información y, en particular, la televisión empobrecen la información y la formación ciudadana. En consecuencia, el desafío consiste en revertir la tendencia del *demos debilitado*. Cómo hacerlo, no está todavía claro entre los actores políticos de la región.

ii. El sector privado: una relación por explorar

Las relaciones de los partidos con el sector privado están empañadas por una percepción negativa. No debe sorprender: el secretario general de la OEA recordó que, “de acuerdo con los datos del World Competitiveness Report, América Latina es la región con mayores índices de financiamiento político ilegal, con el mayor índice en lo que se denomina captura de leyes, políticas y regulación por empresas”.

Pero la relación del sector privado con los partidos políticos no debería ser vista sólo en términos de transacciones. Según Luis Felipe Bravo Mena, presidente del Partido de Acción Nacional de México, no se debería hablar de sector privado sino de sector empresarial. Aclaró “empresarios son aquellos que organizan los factores de producción –

⁸ Giovanni Sartori. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Ediciones Santillana, 1997. Pp. 123-130.

trabajo, capital, recursos naturales – arriesgando recursos propios o los que se le han confiado, para producir los bienes y servicios que demanda la sociedad. El sector privado, en cambio, engloba todas las personas que no desempeñan funciones de gobierno”. En su opinión, los partidos políticos se relacionan con el empresariado en tres niveles. En primer lugar, los empresarios también son ciudadanos militantes que pueden ocupar puestos de elección popular. Segundo, los partidos políticos y el sector privado establecen diálogos formales a través de sus dirigencias. Finalmente, los políticos y los empresarios se relacionan por medio del cabildeo formal e informal.

Para disminuir los impactos indeseables del sector privado en la política, es importante legislar sobre el cabildeo. Esta afirmación de Luis Solari de Perú Posible fue compartida por muchos otros asistentes a la tercera reunión anual. En el caso mexicano, indicó Bravo Mena, después de “siete décadas en que sólo importaba el poder ejecutivo para tomar decisiones, los empresarios realizaban su labor de cabildeo con la presidencia de la República y con las secretarías de Estado y sólo esporádicamente con los legisladores y, en muy raras ocasiones, con los partidos políticos. Ahora, con la vigencia de la democracia, los empresarios están empezando a aprender que les es imprescindible relacionarse también con las cámaras y con los partidos porque se dan cuenta que éstos pueden y deben influir en sus diputados, senadores y gobernantes sobre las políticas que hay que seguir”. De ahí, la necesidad de suplir el vacío normativo en torno al cabildeo.

En cuanto a la plataforma política de los partidos en relación con el sector empresarial, Bravo Mena enfatizó que se debe definir una política hacia las empresas del sector informal, establecer una relación formal con las pequeñas y medianas empresas - grandes proveedoras de empleo en las Américas -, mantener un diálogo fluido y respetuoso con las grandes empresas, tratar a las transnacionales de igual manera a las empresas domésticas y decidir con qué sindicatos se deben sostener relaciones.

Más allá de esto, la relación entre ambos sectores también puede generar beneficios para los partidos y las autoridades gubernamentales. Por un lado, los empresarios pueden contribuir en la formulación de políticas sectoriales. Así, según el empresario nicaragüense Carlos Reynaldo Lacayo, director del grupo económico CALSA, el empresario puede proponer políticas de desarrollo – “policies” – siempre y cuando no se inmiscuya en “politics”. Adicionalmente, la clase empresarial puede ayudar en la lucha contra la corrupción cuando adopta códigos de ética empresarial. En este sentido, la responsabilidad social de la empresa debe ser enfatizada. Como experiencia innovadora, Carlos Lacayo señaló que, en Nicaragua, los empresarios otorgan ayuda no tradicional al gobierno, prestando tiempo no remunerado para servir en las juntas directivas de compañías públicas.

Finalmente, es importante señalar que, en los tiempos de la democracia participativa, los partidos políticos deben mantener una relación fluida con las organizaciones de la sociedad civil. Éstas pueden apoyar la tarea legislativa, fiscalizar el financiamiento y promover la educación para la democracia. Así como la democracia representativa y la democracia participativa son conceptos complementarios, también lo son sociedad política y sociedad civil.

BALANCE DE CONCLUSIONES

Hacia una agenda interamericana de reforma y modernización de los partidos políticos

La tercera reunión anual del Foro Interamericano de Partidos Políticos (FIAPP) tuvo lugar en Cartagena, Colombia, durante el 23 y 25 de noviembre de 2003. Representantes de 50 partidos políticos de 20 Estados americanos, delegados de organizaciones internacionales, autoridades electorales, expertos de entidades académicas y miembros de la sociedad civil, de los medios de comunicación y del sector privado debatieron las acciones a emprender para fortalecer a los partidos y al sistema partidario en las Américas. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en desarrollo de su mandato de secretaría técnica del FIAPP, organizó y facilitó esta conferencia.

Como respuesta a sucesivos mandatos de los gobiernos de las Américas, la OEA convocó a la creación del FIAPP como espacio de debate y de acción para el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. El FIAPP tiene como punto de inicio un diagnóstico compartido: la crisis de los partidos políticos. La reforma y modernización del sistema de partidos, la reforma y modernización de los partidos mismos y el mejoramiento de las relaciones de los partidos con otros actores de la vida política constituyen áreas prioritarias de su misión y, por eso, las mesas de trabajo y los paneles de discusión de la tercera reunión anual fueron organizados en torno a estos temas. Como línea conductora de la discusión, se debe destacar la insistencia de los asistentes en enfatizar su convicción de pasar del diagnóstico a la acción.

Por lo tanto, el FIAPP y los partidos políticos que participan en él deben hoy responder a la urgente necesidad de formulación de una agenda interamericana de reforma y modernización de los partidos políticos. A continuación, se listan elementos para la definición de esta agenda.

Elementos relacionados con el sistema político

Dos debates incipientes comenzaron a tomar forma. En primer lugar, la discusión sobre la **vigencia del presidencialismo** en las Américas. Las virtudes del parlamentarismo y del presidencialismo deben ser sopesadas y consideradas en el contexto político de la región. Éste es, sin duda, uno de los debates pendientes de mayor importancia de la región. Adicionalmente, es importante encontrar **un equilibrio entre democracia participativa y democracia representativa**. La polémica sobre cómo combinar los beneficios de la democracia representativa con las virtudes de la participación directa también está abierta.

Elementos relacionados con el sistema de partidos

En cuanto al **dilema del financiamiento**, cabe resaltar la convicción compartida de que es necesario detener el aumento de los altos costos de campaña. Se destacó la necesidad del financiamiento mixto, sin embargo, la proporción de aportes privados vs.

aportes públicos y de financiamiento público directo vs. financiamiento público indirecto varía considerablemente entre los países. Asimismo, hubo convergencia en torno a la importancia de incrementar los niveles de transparencia del financiamiento. En el seno del FIAPP, se ha avanzado en la identificación de instrumentos para cumplir esta meta. También se afirmó la urgencia de respaldar, desde el punto de vista financiero y político, a cuadros de mujeres. La relación entre financiamiento y género ha sido históricamente ignorada por lo que hoy debe ser puesta en primer plano. Finalmente, se expresaron desacuerdos sobre la regulación del uso de la televisión. Aunque la visión del efecto nocivo de los altos costos de este medio de comunicación es compartida, no existe consenso sobre la viabilidad y la eficacia de la regulación para disminuirlos.

En cuanto a **la institucionalización de los partidos y su democratización interna**, existe convergencia en la región en torno a la necesidad de evitar la atomización a través de umbrales, requisitos para el registro de partidos y listas únicas. Par lograr la democratización interna de los partidos se ha venido optando por adoptar sistemas de primarias y legislación sobre voto preferente.

En cuanto a **la modernización de las tecnologías electorales**, también existió consenso en torno a la importancia de introducir nuevas tecnologías como el voto electrónico que respondan a la desconfianza ciudadana y de los actores políticos hacia el sistema electoral.

Elementos relacionados con los partidos mismos

En cuanto al **imperativo de las nuevas ideologías para enfrentar los desafíos de la globalización**, se enfatizó la importancia de adoptar ideologías modernas que se enmarquen en el seno de la globalización y permitan que los partidos políticos puedan funcionar en red. También se insistió en la necesidad de redescubrir a los partidos políticos como fuentes de generación de conocimiento y valorar a los partidos políticos como sujetos de cooperación internacional.

En cuanto a la **recuperación de credibilidad**, se subrayó la necesidad de integrar a grupos poblacionales sub-representados en la vida partidaria y la competencia política, así como la exigencia de formar líderes y ciudadanos. Asimismo se apuntó la importancia de reconciliar la tecnocracia y la política como medio para fortalecer la capacidad de los partidos par diseñar la agenda económica y generar desarrollo social.

En cuanto a **las relaciones de los partidos con otros actores de la vida nacional**, se sostuvo la urgencia de mantener relaciones fluidas con los medios de comunicación, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Los asistentes coincidieron en afirmar que los medios de comunicación y, en particular, la televisión constituyen un detrimento de la cultura democrática. Asimismo, se destacó la necesidad de regular las relaciones entre el capital privado y los partidos políticos.