



# GUÍA PARA LA GERENCIA POLÍTICA



# GUÍA PARA LA GERENCIA POLÍTICA

EDICIÓN Y COORDINACIÓN: JAVIER MELÉNDEZ Q.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs – NDI) es una organización no gubernamental con sede en Washington D.C. y oficinas en más de 40 países. Es la expresión concreta de la solidaridad internacional del Partido Demócrata de los Estados Unidos y su propósito fundamental es el desarrollo de programas que ayuden a promover, mantener y consolidar instituciones democráticas alrededor del mundo. En sus programas el NDI se relaciona con todos los sectores políticos por igual, y es observador oficial de las tres grandes internacionales: la Internacional Liberal, la Internacional Socialista y la Internacional Demócrata Cristiana.

Website <http://www.ndi.org>

Citando la fuente correspondiente, este trabajo puede ser reproducido parcial o íntegramente para propósitos no comerciales. Las opiniones, o conclusiones expresadas en este documento pertenecen por completo a los autores y no representan en forma alguna el pensamiento del Instituto Nacional Demócrata.





# PREFACIO

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (*National Democratic Institute for International Affairs* – NDI), tiene por misión apoyar actividades que buscan fortalecer el sistema democrático. Por ello, cuando dirigentes políticos de un país asumen ese compromiso y solicitan nuestro asesoramiento, **el NDI trabaja con ellos sobre una base multipartidista para apoyarlos en su esfuerzo por construir partidos más representativos, democráticos, transparentes y éticos.** Por esta razón el NDI concentra su trabajo en tres áreas fundamentales: los aspectos administrativos y técnicos de la gestión partidaria; la democracia interna; y las relaciones con otras instituciones de la democracia, incluyendo los demás partidos, las autoridades electorales, los tres poderes del Estado y los medios de comunicación.

Con esta perspectiva, se ha elaborado esta **Guía para la Gerencia Política**, dentro de las actividades desarrolladas por el “**Programa de Liderazgo**” y la “**Red de Partidos Políticos**” del NDI, con el apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* - NED). Los materiales presentados son colaboraciones de los representantes de partidos políticos, especialistas y cursantes que han estado vinculados a las actividades del NDI, y a quienes agradecemos profundamente su colaboración. El apoyo de los equipos funcionales del NDI ha sido también significativo.

Este documento está organizado en seis secciones. La **sección 1** analiza el tema de la consolidación democrática, el estado de los partidos políticos en la región, y los retos que se les presentan en las actuales circunstancias. La **sección 2** da herramientas para el desarrollo organizacional de los partidos políticos, con atención al mejoramiento de las prácticas internas. La **parte 3** de este manual trata sobre la responsabilidad de los partidos políticos con la renovación interna para responder efectivamente a los desafíos de modernización, democratización y transparencia de sus estructuras. En la **sección 4** se analiza la importancia de los medios de comunicación en la cultura política y se dan pautas para la construcción de relaciones efectivas entre los operadores políticos y los medios de comunicación. La **sección 5** trata sobre los componentes generales de una negociación política, y finalmente, en la **sección 6** son tratados los temas de la transparencia y la rendición de cuentas desde la gestión política.

Este documento no agota las propuestas para la organización y gerencia de un partido político, y su aplicación efectiva desde luego radica en la capacidad y habilidad que usted tiene para adaptarlo a su realidad específica. Como fuente de información este manual puede ser complementado con otras fuentes alternativas. Nuestro sitio [www.ndi.org/partidos](http://www.ndi.org/partidos) puede facilitarle esta labor. El NDI espera y agradece sus comentarios y sugerencias.



Gerardo Le Chevallier  
Director para América Latina y el Caribe  
Marzo, 2002.



# INDICE

<b>PREFACIO</b> .....	vii
<b>PENSANDO LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
Los partidos políticos en América Latina .....	1
La democracia en desequilibrio .....	21
<b>ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina .....	33
Organización y desarrollo de los partidos políticos .....	47
La comunicación dentro del partido .....	57
Captación de afiliados .....	61
La capacitación .....	67
Recaudación de fondos .....	75
Ampliar la base: mujeres y jóvenes .....	85
Efectos nocivos del voto preferencial en la cuota femenina, la representación proporcional de las minorías y la estabilidad del sistema de partidos .....	89
Mujeres en cargo de dirección política: papel político, base de apoyo y estrategia .....	95
Sistema de cuotas como un método para aumentar la representación de las mujeres .....	101
Jóvenes .....	107
Planificación estratégica en la organización y desarrollo del partido .....	109
Control y seguimiento del plan estratégico: los indicadores estratégicos .....	115
Evaluación de programa y medición de resultados .....	119
<b>RENOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
La modernización de la acción política .....	123
La reforma de los partidos políticos: el caso de la Democracia Cristiana chilena .....	131
La experiencia irlandesa .....	143
Implementando reformas de partidos en Asia del sur: retos y estrategias .....	149



**LA COMUNICACIÓN EN LA POLÍTICA**

Hacia una estrategia democrática para las comunicaciones . . . . .	165
El mensaje en la agenda partidaria . . . . .	169
La entrevista . . . . .	179

**NEGOCIACIÓN POLÍTICA**

El arte de negociar . . . . .	193
Recomendaciones para una negociación partidaria eficaz y eficiente . . . . .	207

**TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Campañas electorales y financiamiento de partidos políticos . . . .	217
Financiamiento de la política . . . . .	225
Presupuesto participativo: dilemas y posibilidades de la gestión democrática . . . . .	241
Controlando la corrupción hacia una estrategia integrada: Voluntad política . . . . .	255
Controlando la corrupción hacia una estrategia integrada: El rol de la administración pública en la lucha contra la corrupción	265
Controlando la corrupción hacia una estrategia integrada: Parlamentos: herramientas y tareas para controlar la corrupción . .	283
Controlando la corrupción hacia una estrategia integrada: Construyendo coaliciones para combatir la corrupción . . . . .	293

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ\* Y FLAVIA FREIDENBERG\*\*

El argumento principal del artículo es mostrar que los partidos y sistema de partidos de América Latina son más estables de lo que en términos generales se suele sostener.

A pesar de la hostil percepción de los electores sobre los partidos, los sistemas de partidos presentan ciertos niveles de estabilidad en América Latina, más allá de casos como Venezuela y Perú, que parecen ser más la excepción que la regla. Se realiza una tipología de cuatro escenarios en la que se compara la oferta partidista en la elección fundacional post-transición y en la última elección legislativa realizada en cada sistema.

Se analizan tres características sistémicas de los sistemas de partidos a fines del siglo XX: el formato numérico del sistema de partidos (lo que muestra cierta tendencia al multipartidismo); el nivel de polarización ideológica (relativamente alto) y el apoyo social que los mismos reciben (variable que debe ser matizada por a consideración de una serie de indicadores).

## Resumen

### PALABRAS CLAVE

- Partidos Políticos
- Sistema de partidos
- América Latina
- Polarización
- Latinobarómetro, número efectivo de partidos.

\* Universidad de Salamanca. Director del Proyecto de investigación sobre "Partidos Políticos y gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec 97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España. ✉ malcanta@gugu.usal.es

\*\* Universidad de Salamanca. Becaria del Programa de Formación del Personal Investigador (FPI) del Ministerio de Educación y Cultura de España, adscrita al Proyecto de investigación sobre "Partidos Políticos y gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec 97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España. ✉ flavia@gugu.usal.es

## I. Introducción

### Los partidos son importantes

El avance irrestricto de la democracia en los últimos tiempos ha supuesto un triple proceso. La necesidad de articular reglas de juego asumidas por la mayoría y que a la vez compusieran espacios organizativos mínimos en donde se llevara a cabo la competición política. La incorporación de la movilización social a través de formas de participación y de representación. Y, finalmente, la creación de canales de selección del personal político que liderara y gestionara la política cotidiana. Estas tres facetas se refieren a temas recurrentes de la literatura de las ciencias sociales y aluden, en una terminología más técnica, a la institucionalización del régimen político, a la intermediación entre las demandas societales y el poder, y a la profesionalización de la política.

En un marco de poliarquía, en el que predomine la libre e igualitaria competencia por el poder mediante reglas conocidas y asumidas por la mayoría a través de procesos electorales periódicos, la institucionalización, la intermediación y la profesionalización son elementos indispensables. Estos vienen siendo desempeñados por los partidos políticos, como claros ejes que entrelazan de una manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político. Independientemente del modelo de partido del que se parta, las funciones desempeñadas de articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación, y de formación de una elite dirigente, con mayor o menor intensidad, siguen siendo vitales para el sistema político<sup>1</sup>.

Esta situación es común para todos los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, las diferencias existentes entre aquellos cuyo desarrollo es de larga data y que han conseguido un notable grado de consolidación y los más recientes son notorias. El papel venturoso de los partidos políticos se liga a su operatividad funcional, y ésta está enormemente condicionada por la variable tiempo y ello es más importante aún para el ámbito de la competición interpartidista. Es decir, la vida de un partido, siguiendo cierta comparación biológica, requiere de la existencia de ciertas condiciones que están ligadas a la idea de pervivencia. La rutinización de los procedimientos, la alternancia en sus liderazgos, desprendiéndose de iniciales adherencias caudillescas, la moderación de sus ofertas programáticas, la identificación clara y diferenciada por parte de un electorado mayor o menormente fiel, son aspectos de un proceso que se liga indefectiblemente al tiempo. Sin embargo, ya se sabe que éste es un factor que en muchas ocasiones en política es escaso. Más aún, los procesos de transición a la democracia están habitualmente impelidos de una necesidad de urgencia, de quemar etapas lo más rápidamente posible,

<sup>1</sup> Una revisión profunda de la literatura muestra que se han consensuado una serie de funciones básicas ejercida por los partidos. Entre las funciones que se destacan cabe señalar: la de proporcionar poder a los dirigentes (Weber, 1922/1944); la de competencia electoral (Weber, 1922/1944; Downs, 1957; Sartori, 1976/1992); la de reclutamiento de elites para hacer operativo el sistema político (Sartori, 1976/1996; Von Beyme, 1982/1986); la de socialización política porque brindan información básica y explicaciones a los ciudadanos acerca de cómo comprender la realidad (Alcántara, 1997) y la de representación y articulación de intereses de grupos sociales (Lipset y Rokkan, 1967; Cotarelo, 1985). Todas estas funciones las desarrollan de una u otra manera independientemente de la concepción de partido que se sostenga; ya sea como *organizaciones para el reclutamiento de votos electorales* según Weber (1922/1992:9); *partidos de integración de masas* (Duverger, 1951/1992); como *empresas electorales*, siguiendo los términos de Panebianco (1982/1990); *partidos catch all* como ha señalado Kirchheimer (1980) o la más reciente caracterización como *partidos cartel* desarrollada por Katz y Mair (1995).

de encontrar *fórmulas mágicas* que conspiran contra la propia idea de que la institucionalización de la política no es cosa de un día.

La personalización de la política, la aparente verticalidad en el proceso de toma de decisiones partidista y las denuncias de que los partidos son oligarquías que representan cada vez menos a los ciudadanos han llevado a muchos a desestimar la importancia de los partidos como instrumentos del sistema político, poniendo en duda la capacidad movilizadora y de representación de estas agrupaciones. Aunque en principio pareciera que no hay incentivos para que los partidos desarrollen estrategias organizativas para forjar lazos fuertes con el electorado, ni tampoco estructuras que den sustento a los dirigentes partidistas; existen suficientes razones que ayudan a sostener que los partidos continúan siendo instrumentos básicos del juego político y estructuras de intermediación necesarias para el funcionamiento del sistema.

Los electores aún los reconocen como referentes a pesar de los sentimientos antipartidistas de las elites, de la apertura de muchos regímenes políticos para la participación de sectores independientes y de la desconfianza que muchos ciudadanos manifiestan tenerles. Se critica a los partidos, se promueven modos de representación alternativos, pero hasta el momento no se han propuesto otras formas de democracia que puedan operar sin el concurso de los partidos, por lo que estos continúan siendo los que articulan la competencia electoral, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa; proveen de personal a las instituciones y hacen operativo al sistema político. Además, y como objetivo principal, al querer ganar elecciones<sup>2</sup>, cuentan con estrategias organizativas para movilizar apoyos que les permitan triunfar en esas elecciones (o conservar esos apoyos ya conseguidos en oportunidades anteriores)<sup>3</sup>. Y todo ello no es poca cosa.

El universo partidista, siguiendo pautas nacionales, es tan rico en América Latina que resulta extremadamente complejo realizar una clasificación de los partidos en la región siguiendo criterios relativos a su momento

## II. Los antecedentes históricos en América Latina

<sup>2</sup> Los partidos quieren ganar elecciones y, como ha sostenido Downs (1957/1992: 96), formulan políticas para ganar las elecciones; no ganan las elecciones para desarrollar políticas. Si bien es cierto que ni las organizaciones partidistas ni los políticos que las integran tienen como *única meta* conseguir votos, ya que en un mismo partido conviven personas con intereses y objetivos diversos, la movilización del apoyo electoral con la pretensión de incrementar sus cuotas de poder se presenta como el objetivo principal de los políticos y sus organizaciones. Puede haber partidos que busquen desarrollar políticas acordes a su visión del mundo; que les interese ejercer la oposición y hasta otros que no les preocupe la arena electoral sino que prefieran mantener su propia supervivencia como actor relevante dentro del sistema político. Es más, puede haber políticos que busquen alcanzar alguna combinación de estos objetivos o que en momentos diversos tengan objetivos diferentes, es decir, que experimenten un desplazamiento de sus objetivos. Aún así, esta idea de ver a los partidos como grupos que buscan cuotas de poder se encuentra ampliamente extendida en la literatura. Diversos autores como Weber (1922/1944), Duverger (1951), Downs (1957), Sartori (1976/1992), Kirchheimer (1980), Von Beyme (1982/1986) y Aldrich (1995) han sostenido esta premisa.

<sup>3</sup> La idea de que los partidos emplean estrategias para movilizar apoyos electorales se sostiene en la premisa que señala que los partidos buscan como meta principal ganar elecciones. Desde esta perspectiva, relativamente nueva en la literatura sobre el tema, el partido es visto como un sistema político en sí mismo (Katz y Mair, 1995), que tiene su propio proceso de toma de decisiones, su propio sistema electoral y actores participantes (Eldersveld, 1964). Las estrategias son entendidas como los cursos de acción (decisiones y actividades) organizativas que los dirigentes (o estrategias) diseñan para alcanzar sus metas.

fundacional, máxime si se toma el período de los gobiernos autoritarios de las décadas de 1970 y 1980 como un parteaguas. En este apartado, no obstante, va a llevarse a cabo un breve recorrido de la reciente historia para elucidar en qué medida las transiciones, que tanto impulsaron la reivindicación de la democracia como única legitimidad política plausible, fueron fuente de aparición o, en su caso, revitalización, de los partidos. Analíticamente ese fue un momento histórico que separa profundamente a América Latina de los otros casos afectados por la *tercera ola democratizadora*<sup>4</sup>.

Al inicio de los procesos de transición a la democracia (1978-1980), América Latina contaba con cuatro escenarios muy diferentes. Uno recogía a aquellos países con unas tradiciones partidistas sólidas, tanto en términos de la existencia de maquinarias partidistas como de capacidad de las mismas para movilizar el apoyo de importantes sectores de la población. El segundo

Cuadro I: Tipología de partidos políticos en América Latina				
Sistema de partidos al inicio de la transición. Partidos con mayor apoyo en la elección fundacional legislativa			Sistemas de partidos en la actualidad. Partidos con mayor apoyo en la última elección legislativa	
PAIS	Año	Partidos	Año	Partidos
<b>Grupo I</b>				
Argentina	1983	UCR-PJ	1999	UCR-FREPASO - PJ
Chile	1989	Concertación - Unión por el Progreso de Chile	1997	Concertación - Unión por el Progreso de Chile
Uruguay	1984	PC-PN-Frente Amplio	1994	PC-PN - Frente Amplio
Perú	1980	APRA - AP	2000	Perú 2000- Perú Posible
<b>Grupo II</b>				
Bolivia	1985	MNR-ADN	1997	MNR-ADN-MIR-CONDEPA-UCS
Brasil	1986	PFL-PMDB-ARENA/PDS/PPR	1998	PFL-PSDB-PMDB-PT-
Ecuador	1978	CFP-ID-PCE	1998	DP-PSC-PRE-ID-MUPP-NP
<b>Grupo III</b>				
Paraguay	1993	ANR-PC - PLRA	1998	ANR-PC - PLRA
Honduras	1981	PLH-PNH	1997	PLH-PNH
Nicaragua	1984	FSLN	1996	FSLN-ALIANZA LIBERAL
Panamá	1994	PRD-ARNULFISTA	1999	PRD-ARNULFISTA
<b>Grupo IV</b>				
El Salvador	1982	ARENA-PDC-PCN	1997	ARENA-FMLN
Rep. Dominicana	1978	PR/PRSC-MMP	1998	PRD-PLD
Guatemala	1985	DCG-UCN-MLN	1999	FRG-PAN
Colombia	1982	PC-PL	1998	PC-PL
Costa Rica	1982	PLN- UNIDAD	1998	PLN- PUSC
Venezuela	1973	AD- COPEI	2000	AD-COPEI -MVR - MAS
México	1985	PRI	2000	PRI - PAN- PRD
* En el caso de que hubiera dos cámaras se incluye el dato de la Cámara Baja. ** El criterio de inclusión es que los partidos tuvieron una representación mayoritaria en la Cámara. Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Manuel Alcántara Sáez: <i>Sistemas Políticos de América Latina</i> . Madrid: Tecnos.1999.				

<sup>4</sup> Tras los procesos de cambio político que experimentó América Latina en la década de 1970 comenzaron a proliferar los trabajos que estudiaron a los partidos como actores principales de la transición, donde en muchos casos las estructuras partidistas ejercían como *punta de lanza* de la añorada democratización (Garretón, 1993; Cavarozzi, 1995; Alcántara, 1994; Dutrénit, 1998).

contemplaba un modelo mixto en el que partidos antiguos iban a cohabitar con partidos nuevos surgidos del propio proceso transicional. El tercero encuadraba a los casos definidos por el mantenimiento de la existencia de organizaciones, pero históricamente vacías política y socialmente hablando. Finalmente, el cuarto recogía a los países en que sumando a la debilidad histórica partidista los efectos de los últimos tiempos de los gobiernos autoritarios, apenas si se contaba con un marco mínimo de partidos (Ver Cuadro I).

El primer caso, siempre tomando como referencia el transfondo de las transiciones a la democracia, integraba a los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay). En ellos, el universo partidista prácticamente respetaba el mismo esquema que el previo a la quiebra de la democracia precedente: radicales y justicialistas en Argentina; socialistas, democristianos, radicales y conservadores en Chile; y colorados, blancos y frenteamplistas en Uruguay, eran una continuación de la política nacional de inicios de la década de 1970, absorbiendo valores superiores al 90 por ciento de apoyo electoral. En un primer momento postransicional éste también sería el caso de Perú, ya que los dos partidos que se alternaron en el poder en la década de 1980 y que lo usufructuaron eran anteriores al proceso autoritario (se trata del APRA y de Acción Popular), aunque posteriormente el propio sistema de partidos, como se verá más adelante, sufriera uno de los cataclismos más serios de la región.

El segundo, más complejo, recogía a partidos nacidos a mediados del siglo XX que mantenían una estructura muy sólida y sobre los que todavía el nuevo sistema político democrático giraba. Tal era el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en Bolivia y del Partido Trabalhista (PT) en Brasil. Ellos convivieron con una pléyade de nuevos partidos surgidos, bien durante el período autoritario, bien durante la propia transición. Son un ejemplo, los casos de ADN y MIR y, más adelante, CONDEPA y UCS en Bolivia, y del PMDB, PSDB, PDT y PFL en Brasil, entre otros. Igualmente puede incorporarse aquí a Ecuador que reproduce el sistema de partidos anterior a la quiebra de la democracia. El PSC se creó en 1951 como MSC y como PSC en 1967; la DC (que es el tronco fundacional y fundamental de la DP) en 1964; la ID en 1967 y solamente el PRE en 1983, tras la desaparición de dos líderes que dejaron un vacío de poder en la tendencia populista. Estos partidos convivieron en un primer momento con el CFP, PLRE y PCE, todos ellos anteriores a la quiebra democrática.

El tercer caso acogería a Paraguay, donde la continuada presencia del fraude electoral morigeró la existencia de Acción Nacional Republicana (Partido Colorado) y del Partido Liberal Radical Auténtico. Solamente después de las primeras elecciones constitucionales de 1993, el juego partidista quedó más claramente legitimado. Algo similar podría decirse de los Partidos Liberal y Nacional en Honduras. Esta situación también podría ampliarse al caso de

Nicaragua, aunque fuera parcialmente, en lo relativo al Partido Liberal, o a Panamá, con el PRD y el Partido Arnulfista.

El último grupo integraría a aquellos sistemas de partidos en los que se produjo un clarísimo proceso de refundación paralelo al proceso transicional. Esto parece evidente para el caso de El Salvador y Guatemala, puesto que en el primero ARENA y el FMLN son hijos del conflicto bélico e igualmente en el segundo FRG, PAN y URNG. Así como parcialmente para Nicaragua con el FSLN y para República Dominicana aunque aquí la presencia del PRD databa de la dictadura trujillista.

Sin embargo, no todos los países latinoamericanos entran en esta cuádruple tipologización. Quedan fuera los tres casos que tuvieron procesos transicionales anteriores: Costa Rica, Colombia y Venezuela; y aquellos dos, Cuba y México, que han vivido inmersos, todavía hasta muy recientemente el segundo, en un régimen de monopartido.

Todo ello permite hacer una caracterización de los partidos en una línea que subraye la gran heterogeneidad reinante en América Latina al alcanzar a la región la tercera ola democratizadora. Paralelamente, y si bien el *efecto transicional* debe tenerse en cuenta, este hecho sugiere la necesidad de profundizar en otras variables explicativas del desarrollo partidista, sus transformaciones y sus eventuales crisis que llevan al exterminio de unos y al nacimiento de otros.

---

### **III. Los cambios en los partidos de América Latina entre 1980 y 2000**

A lo largo del período de democratización de los sistemas políticos latinoamericanos acontecido después de las transiciones políticas, para unos casos, y de continuidad, para otros, los partidos políticos de la región han sufrido profundas mutaciones que tienen su base en aspectos tanto endógenos como exógenos, en cuestiones de alcance estrictamente político institucional como en otras de contenido social o económico.

Los elementos endógenos se han centrado en cuestiones tradicionales como son las relativas a liderazgos más o menos caudillescos, a enfrentamientos entre los Poderes del Estado, al impacto de la corrupción. Por su parte, el factor exógeno por excelencia fue el descalabro del socialismo real y la pérdida de un referente sólido ideológico y práctico para grandes sectores de la izquierda latinoamericana. En cuanto a las cuestiones de carácter político-institucional que tuvieron que ver con las modificaciones registradas en el universo partidista se encontraban los cambios realizados en los propios textos constitucionales, las leyes de partidos y las leyes electorales. Ningún país latinoamericano dejó de hacer modificaciones en las mismas, con mayor o menor profundidad, durante este período. Finalmente, las cuestiones de otra índole no estrictamente politológicas también fueron el origen de los cambios acontecidos, bien fuera como consecuencia de la crisis económica que asoló

a la región durante la década de 1980 y que enterró definitivamente el modelo de sustitución de importaciones así como la centralidad del Estado vigentes casi durante medio siglo<sup>5</sup>, bien fuera como resultado de la aparición de valores postmaterialistas y de los cambios registrados en las sociedades.

Desde una perspectiva descriptiva, sin utilizar índice alguno de volatilidad que refuerce el argumento desde una posición más empírica, se constata que los cambios producidos en los sistemas de partidos latinoamericanos entre 1980 y 2000, en términos de la continuidad de las mismas etiquetas partidistas, apenas afecta a un número muy limitado de casos. Salvo Brasil, Perú y Venezuela, los restantes países siguen mostrando una estructura partidista muy similar al final del período indicado con respecto a su inicio. El cambio radical de presupuestos programáticos que ha afectado sobremanera a los viejos defensores del populismo más activo no ha supuesto una transformación profunda ni en la cúpula dirigente ni en las bases sociales de apoyo. Esto se muestra evidente para los casos del PJ en Argentina y del PRI en México especialmente bajo las administraciones de Carlos Menem y de Carlos Salinas de Gortari. La relativa continuidad en la composición de los sistemas de partidos es una nota sorprendente que contradice la visión que habitualmente se ofrece bien de la existencia de cambios dramáticos, bien del descalabro del orden anteriormente existente.

Por otra parte, la continuidad dada permite matizar la supuesta crisis de los partidos en la medida en que si “estos siguen siendo los que eran”, su propia existencia, gracias en definitiva a los procesos electorales, invalida la tesis genérica del rechazo de los electores. La clase política sigue, por tanto, manteniendo las viejas etiquetas sin buscar otro tipo de reacomodo. Lo cual, como se verá más abajo, no minimiza la hostil percepción que la población sigue manteniendo sobre los partidos.

En cualquier caso es un hecho que la media de los partidos latinoamericanos es estable y que los profundos cambios acaecidos en Perú y Venezuela a lo largo de la década de 1990 son la excepción y no la regla. En estos dos países puede hablarse, sin ningún género de dudas, de una refundación del sistema partidista según un esquema funcional para los intereses de los liderazgos bonapartistas de sus respectivos presidentes. Por otra parte, las expectativas generadas en otros países con respecto al nacimiento de nuevos partidos que pudieran trastocar de raíz los diferentes sistemas políticos se han ido viendo poco a poco defraudadas. Primero fue con el M-19 colombiano que no supo mantener el tirón que le llevó a posicionarse como una tercera fuerza en la constituyente de 1991, luego con el PRD mexicano que dejó de ser alternativa en las elecciones de 2000 y con el propio FREPASO argentino muy diluido en el seno de la Alianza frente a la histórica UCR. Una situación parecida ocurrió en Ecuador con el Movimiento Unidad Pachakutik- Nuevo País, que

<sup>5</sup> Si bien Uruguay y Costa Rica son una excepción en esta situación.



si bien se posicionó como la tercera fuerza en su debut electoral de 1996, alcanzando 15 escaños en el Congreso de la República, aún resta mostrar cual va a ser su papel y el apoyo que los ciudadanos le brindarán debido a sus constantes comportamientos que bordean el límite del sistema.

#### IV. Tres características sistémicas de los partidos en América Latina al final del siglo XX

El largo listado de variables presentes, de acuerdo con el enunciado del párrafo anterior, requeriría de un tratamiento ajeno al interés de las presentes páginas que se centra en la búsqueda de un diagnóstico más sencillo sobre la base de identificar cuáles, de entre las citadas, estuvieron en el vértice del cambio y llegaron a generar el estado actual de las cosas. Tres aparecen como las de mayor fuerza explicativa por su capacidad de integrar a las restantes. Se trata del formato numérico del sistema de partidos, su polarización ideológica, y del apoyo social que reciben. Todas ellas conforman una propuesta que gira en torno a no diferenciar el problema, en el ámbito del estudio de los partidos, en dos dimensiones: la referida a los sistemas de partidos y la atinente a la vida interna de los partidos mismos, algo ya tradicional en los análisis politológicos que conceden siempre más atención al primer aspecto que al segundo, eso si, aceptando no perder de vista la retroactividad de ambas dimensiones<sup>6</sup>.

##### a) El formato numérico de los sistemas de partidos

Una cuestión relevante se refiere al formato numérico de los sistemas de partidos que intenta proyectar la cuantificación de los mismos en el sistema político. Si se toma el Poder Legislativo como ámbito primordial de la competencia política una vez dirimida la contienda electoral y se analiza el número de partidos allí existentes realizando una relativa ponderación en función de su peso diferente (esto es lo que viene a ser el concepto de número efectivo de partidos<sup>7</sup>) se constata que América Latina tiende al multipartidismo. El cuadro II, que resume los valores medios del número efectivo de partidos para la década de 1990, indica que apenas un número muy reducido de países se acerca al bipartidismo puro que traduce con más simpleza la lógica gobierno-oposición (Costa Rica, Honduras y Paraguay). Por el contrario, todos los demás países están inmersos en una situación

<sup>6</sup> El estudio de los partidos políticos ha estado concentrado en aspectos bastante distintos a los relacionados con la organización y funcionamiento interno. Es más, puede señalarse que realmente en la academia no ha sido de interés estudiar lo que ocurre dentro de las agrupaciones partidistas. Además de los trabajos realizados desde una perspectiva histórica (Di Tella, 1993; Dutrénit y Valdez, 1994; Malamud, 1995), el enfoque dominante ha sido el que ha privilegiado el análisis de los partidos en la relación con su ambiente. En este sentido, las investigaciones han centrado su interés en la vinculación de los partidos con su entorno, ya sea en su vinculación con otras organizaciones partidistas, por ejemplo, con relación a la competencia electoral (Nohlen, 1993; Alcántara, 1996); en su interacción en el marco del sistema de partidos y su anclaje en la sociedad civil (Mainwaring y Scully, 1995); en su relación con las instituciones del sistema político (Mainwaring y Soberg Shugart, 1997) o, como ya se ha señalado, en cuanto promotores de la democratización. Con la reiterada realización de procesos electorales, los autores concentraron aún más su análisis en el rendimiento electoral de los partidos y en aquellos aspectos vinculados a su participación en los comicios, por ejemplo, la realización de campañas electorales y sondeos de opinión. Pero las dificultades que las organizaciones partidistas encontraban para satisfacer las demandas ciudadanas en escenarios de crisis económica, de apatía y desencanto con la actividad política, condujeron a la emergencia de *outsiders* políticos, personalidades que si bien alcanzaban el poder de mano de los partidos, actuaban al margen de ellos (Perelli, Picado y Zovatto, 1995; Mayorga, 1995). Esto llevó a muchos a referirse como a la *crisis de representación de los partidos* (Manz y Zuazo, 1998) y condujo la investigación respecto al surgimiento de nuevos mecanismos de representación, como los (viejos y nuevos) movimientos sociales, que buscaban suplantar a los partidos como estructuras de intermediación política entre los ciudadanos y el Estado. Si bien colateralmente es posible encontrar trabajos que han centrado su análisis en algún aspecto relacionado con la organización interna como la financiación electoral y no electoral (Álvarez, 1997; Fernández Rubio, 1997; Del Castillo y Zovatto, 1998; Ramos Rollón, 1998) o la disciplina interna y la presencia de facciones (Morgenstern, 1996); los estudios de partidos como unidades de análisis han sido escasos (Coppedge, 1994; Jimenez Polanco, 1995; Levitsky, 1997) así como tampoco se han desarrollado investigaciones tanto teóricas como empíricas de carácter sistemático comparado entre diversos países de la región o entre partidos de un mismo sistema político que analicen la organización interna y el tipo de funcionamiento de las organizaciones partidistas a partir de un mismo esquema analítico de aproximación. En este sentido, una investigación reciente que centra el análisis en los partidos como mini sistemas políticos busca profundizar en la discusión del funcionamiento interno de las organizaciones partidistas. Véase, Alcántara y Freidenberg (2001).

cuyo alto número de partidos conlleva habitualmente dos cosas: una rotación más variopinta a la hora de alcanzar éxitos electorales y la necesidad de conformar acuerdos amplios que lleven a gobiernos de coalición, circunstancia que sucede fundamentalmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay.

En algún momento se ha señalado lo negativo de un exceso de ofertas partidistas para la gobernabilidad en la medida en que se confunde al electorado que puede llegar a tener dificultades para diferenciarlas y en la propensión a hacer más complicada la existencia de mayorías sólidas, claras y estables. Sin embargo, tanto la tradición electoral de incorporar la representación proporcional en los comicios legislativos como la propia heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas reflejan una situación distinta a ese supuesto ideal.

**Cuadro II: Medias del número efectivo de partidos legislativos**

	<i>Primera mitad de la década de 1990</i>	<i>Durante la década de 1990</i>
Bolivia	4,1	4,4
Brasil	8,5	7,3
Colombia	2,2	2,9
Costa Rica	2,2	2,3
Chile	5,1	5,1
Ecuador	6,6	5,3
El Salvador	3,0	3,3
Guatemala	3,5	3,2
Honduras	2,0	2,1
México	2,2	2,4
Nicaragua	2,0	3,3
Panamá	4,3	3,8
Paraguay	2,2	2,0
Perú	4,3	3,3
R.Dominicana	2,8	2,9
Uruguay	3,3	3,2
Venezuela	3,7	4,9
Total regional	3,7	3,6

\* Datos de la primera mitad de la década tomados de Manuel Alcántara "Elecciones, Electores y Partidos en América Latina en la década de 1990", en *América Latina Hoy* 13 (mayo) : 7-16 (Madrid) y Salamanca: SEPLA-Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Fuente: Elaboración propia.

## b) La polarización ideológica de los partidos políticos latinoamericanos

Esta heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas recién citada se expresa en una polarización ideológica<sup>8</sup> relativamente alta entre los partidos políticos

<sup>7</sup> La fragmentación electoral puede medirse a través de dos índices: el de fraccionalización (Rae, 1977) y el del número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979). La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Rae es la siguiente:

$$F = 1 - (S T_i^2)$$

donde  $T_i$  = es el porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice permite apreciar la relación existente entre el número de partidos y su tamaño, se aplica tanto al campo electoral (votos) como al legislativo (escaños) y abarca teóricamente desde cero, que sería la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por el mismo partido o que todos los legisladores pertenecieran al mismo partido, lo que supone una ausencia de competencia, hasta uno, que es la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por distintos partidos o que todos los parlamentarios pertenecieran a partidos diferentes y que, por tanto, hubiera tantas opciones partidistas como casos en competencia. El número efectivo de partidos proporciona la misma información que el índice de fraccionalización sobre el sistema de partidos pero de una manera más sencilla ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos en el Congreso. A partir de esa fórmula se puede calcular N del siguiente modo  $N = 1/(1-F)$ .

<sup>8</sup> A partir de la autoubicación ideológica de los afiliados de los partidos resulta factible conocer qué partidos están más cercanos y cuáles más distantes y hasta qué punto partidos adyacentes son similares o están cercanos unos de otros (Sartori y Sani, 1976/1992:438). Referirse a la polarización supone, asimismo, pensar en un modelo espacial como el propuesto por Anthony Downs (1957) para vincular la ideología, los partidos y los votantes. Se dice que dos grupos son "polos separados" para indicar que sus actitudes son tan marcadamente distintas que no podrían encontrarse más distantes unas de otras (Sani y Shabad, 1986: 590). Para conocer la polarización del sistema de partidos pueden emplearse dos medidas: la *distancia* y la *superposición*. Cuanto mayor sea la distancia y menor la superposición ideológica, el sistema de partidos estará más polarizado. A la inversa, cuanto menor sea la distancia y mayor la superposición, más moderado resultará el sistema.

presentes en el Poder Legislativo más alejados en la escala izquierda-derecha. De acuerdo con el contenido del Cuadro III, la media latinoamericana de la polarización ideológica, según la escala de autopercepción, se sitúa en 2,5 puntos y la llevada a cabo de conformidad con la escala de percepción *de los otros* se establece en 4,8 puntos. Ambas dejan espacio para la inclusión de fórmulas partidistas intermedias, siendo este propio grado de polarización un aliciente para la inclusión de las mismas.

**Cuadro III:** Distancias en la polarización ideológica entre los partidos parlamentarios más extremos

Argentina	FREPASO-PJ	1,6 (3,2)
Bolivia	CONDEPA-AND	3,6 (4,0)
Colombia	PL-PC	1,8 (2,0)
Costa Rica	PLN-PUSC	- (3,2)
Chile	PS-UDI	3,8 (6,3)
Ecuador	PACHAKUTIK-PSC	3,4 (3,9)
El Salvador	FMLN-ARENA	- (8,2)
Guatemala	MLN-FDNG	- (6,5)
Honduras	PL-PN	- (2,6)
México	PRD-PAN	3,1 (6,2)
Nicaragua	FSLN-AL	- (6,8)
Paraguay	PEN-ANR	1,9 (1,8)
Perú	CAMBIO90-APRA	2,1 (4,2)
R. Dominicana	PLD-PRSC	2,0 (2,7)
Uruguay	FA-PN	2,7 (4,8)
Venezuela	MAS-COPEI	2,0 (3,1)
Media regional		2,5 (4,8)

La polarización se mide en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario. Sin paréntesis son las distancias entre autopercepciones, en paréntesis son distancias de percepciones de los otros.

Fuente: Manuel Alcántara (dir.). *Proyecto de Elites Latinoamericanas* (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2000).

Como se indicaba en el apartado anterior, una excesiva polarización ideológica suele ser interpretada como una situación que aboca a una cercana ruptura del sistema político. El grado de polarización permite presuponer la predisposición de la elite política para consensuar políticas que favorezcan la acción de gobierno (fórmulas de consenso) o, por el contrario, que dificulten la acción gubernamental (disenso). La polarización está vinculada con la gobernabilidad (Alcántara, 1995: 387) como también es una variable de gran contenido explicativo al momento de estudiar la estabilidad del sistema democrático, su eficacia, actividad y viabilidad (Sartori y Sani, 1976/1992). Sin embargo, los datos de polarización también pueden tener la lectura de que traduce una situación positiva en la que finalmente el sistema político ha sido capaz de llevar a cabo una función integradora. El Salvador, Nicaragua, Chile y México son los casos con un mayor grado de polarización. Los primeros reflejan la integración de la guerrilla en el sistema político bajo la forma de un partido. En Chile se proyecta la profunda división que durante

el largo período autoritario sufrió su sociedad, mientras que en México se reflejan las tensiones previas al histórico cambio de julio de 2000.

Ahora bien, si en algunos países a pesar de los niveles de polarización la política comienza a encauzarse a través de espacios de competencia y diálogo democrático; en muchos otros la política parece ser un *diálogo de sordos*. Un ejemplo de ello parece ser Ecuador donde los estereotipos, cierta irresponsabilidad de las elites y la presencia de fracturas latentes (*cleavages*) que no han terminado de incorporarse en la comunidad nacional - como la regional y la étnica- llevan a un clima de tensión política constante. En estos casos, la polarización presiona hacia la ingobernabilidad del sistema político.

### c) El apoyo social a los partidos políticos latinoamericanos

Vistos los dos apartados anteriores parecería que los partidos latinoamericanos gozan de buena salud. Sin embargo, los distintos analistas señalan como uno de sus principales problemas el rechazo que suscitan entre la población, la bajísima valoración que reciben, de acuerdo con los sondeos de opinión cuando se pregunta a la gente sobre diferentes instituciones y los partidos son valorados indefectiblemente en el último lugar. Esta circunstancia se ve reflejada también en el Cuadro IV y el Gráfico I que traduce que apenas el 21 por ciento de los latinoamericanos tiene mucha o alguna confianza en los partidos. Países como Venezuela, Ecuador, Argentina, Panamá y Perú son en los que sus ciudadanos manifiestan menor apoyo a los partidos mientras que en lugares como Costa Rica o México los partidos son mejor considerados.

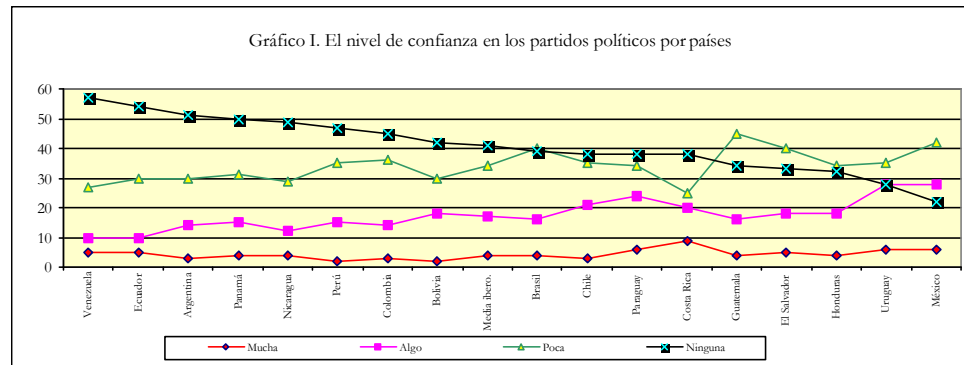
**Cuadro IV: Confianza en los partidos políticos**

PAÍS	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	(N)
<b>Media Iberoamericana</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>41</b>	<b>17901</b>
Venezuela	5	10	27	57	1200
Ecuador	5	10	30	54	1200
Argentina	3	14	30	51	1264
Panamá	4	15	31	50	1000
Nicaragua	4	12	29	49	1000
Perú	2	15	35	47	1045
Colombia	3	14	36	45	1200
Bolivia	2	18	30	42	794
Brasil	4	16	40	39	1000
Chile	3	21	35	38	1200
Paraguay	6	24	34	38	600
Costa Rica	9	20	25	38	1000
Guatemala	4	16	45	34	1000
El Salvador	5	18	40	33	1000
Honduras	4	18	34	32	1000
Uruguay	6	28	35	28	1199
México	6	28	42	22	1200

Pregunta: ¿Diría Ud. que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos?

\* Se han eliminado los no sabe/no contesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 1998.



Sin embargo, incluso esta valoración convencional sobre los partidos debe ser matizada. En primer lugar resulta sustancial tomar en cuenta otro tipo de respuestas masivas positivas a preguntas del tipo de “si puede funcionar el país sin políticos” (ver el Cuadro V y el Gráfico II) o a los propios valores de las cifras de participación electoral que tras décadas de sequía, manipulación electoral e incluso ausencia total de práctica electoral y pese a seguir existiendo todavía numerosos problemas técnicos en la administración electoral (censo, etc.), se sitúan claramente por encima del 60 por ciento de la población con edad de votar (ver el Cuadro VI y el Gráfico III). Si bien es cierto que debe tenerse en cuenta que en muchos países se establece el sufragio obligatorio, lo cual relativizaría este tipo de afirmación; también resulta correcto señalar que las penas por no participar no suelen ser efectivizadas por los poderes públicos. En Uruguay, Nicaragua, Argentina, Costa Rica y Bolivia los ciudadanos creen que el país no podría funcionar si partidos y este tipo de afirmaciones revaloriza el papel de estas instituciones. Algunos indicarán que esta afirmación responde a la ausencia de mecanismos alternativos a los

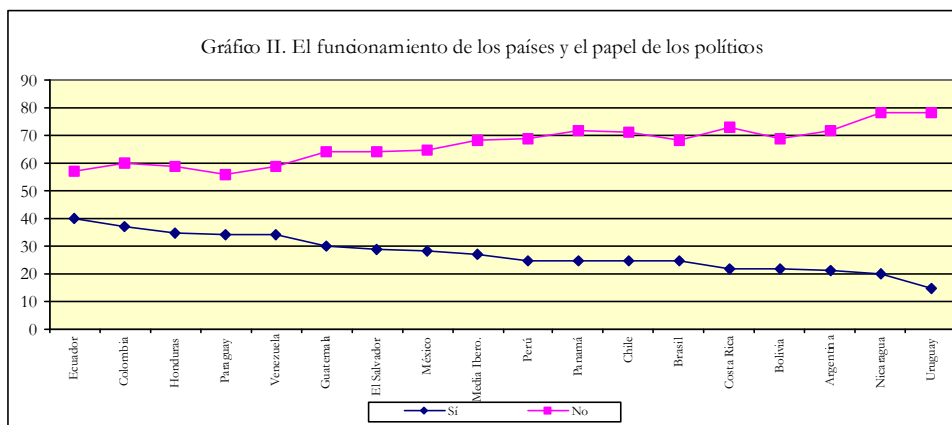
**Cuadro V: Cree que es posible que el país funcione sin políticos\***

PAÍS	Sí	No	(N)
<i>Media Iberoamericana</i>	27	68	17767
Ecuador	40	57	1200
Colombia	37	60	1200
Honduras	35	59	1011
Paraguay	34	56	575
Venezuela	34	59	1200
Guatemala	30	64	1000
El Salvador	29	64	1010
México	28	65	1105
Perú	25	69	1054
Panamá	25	72	1021
Chile	25	71	1200
Brasil	25	68	1001
Costa Rica	22	73	1007
Bolivia	22	69	796
Argentina	21	72	1196
Nicaragua	20	78	1002
Uruguay	15	78	1189

Pregunta: Por lo que Ud. sabe o ha oído, ¿cree que es posible que el país funcione sin políticos?

\* Se han eliminado los no sabe/no contesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 1998.



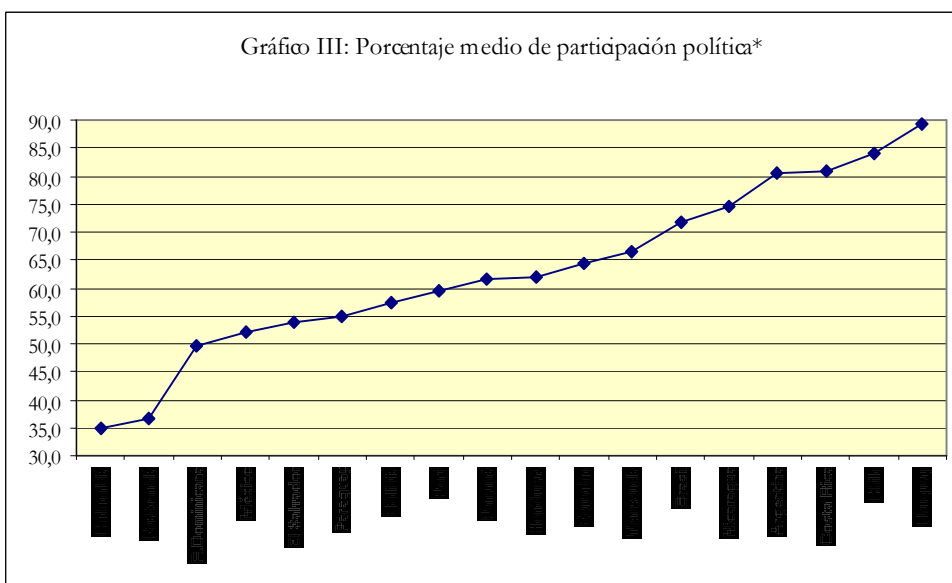
partidos políticos en la tarea de representación ciudadana. Y es cierto, toda vez que hasta el momento salvo algunas excepciones<sup>9</sup> los partidos no han podido ser reemplazados a la hora de representar las demandas de los ciudadanos y en el ejercicio del gobierno. Por tanto, continúan siendo los vínculos entre régimen político y ciudadanos.

**Cuadro VI: Porcentaje medio de participación política\***

País	Media	Voto	País	Media	Voto
Colombia	34,8	Voluntario	Honduras	62,1	Obligatorio
Guatemala	36,5	Obligatorio	Ecuador	64,4	Obligatorio
R.Dominicana	49,8	Obligatorio	Venezuela	66,6	Obligatorio
México	52,2	Obligatorio	Brasil	71,9	Obligatorio
El Salvador	53,8	Obligatorio	Nicaragua	74,5	Voluntario
Paraguay	54,9	Obligatorio	Argentina	80,7	Obligatorio
Bolivia	57,5	Obligatorio	Costa Rica	80,8	Obligatorio
Perú	59,3	Obligatorio	Chile	84,1	Obligatorio
Panamá	61,5	Obligatorio	Uruguay	89,3	Obligatorio

\* Porcentaje de voto sobre el total de la población en edad legal de votar.

Fuente:IDEA (1997). Voter turnout from 1945 to 1997: a global report on political participation Stockholm. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



<sup>9</sup> En este caso nos referimos a los intentos de reforma política realizados en Ecuador destinados a abrir la participación a los independientes y quitar el monopolio de la representación a los partidos políticos. En este sentido véase Freidenberg y Alcántara (2001).

**Cuadro VII: Importancia de votar\*** (en porcentajes)

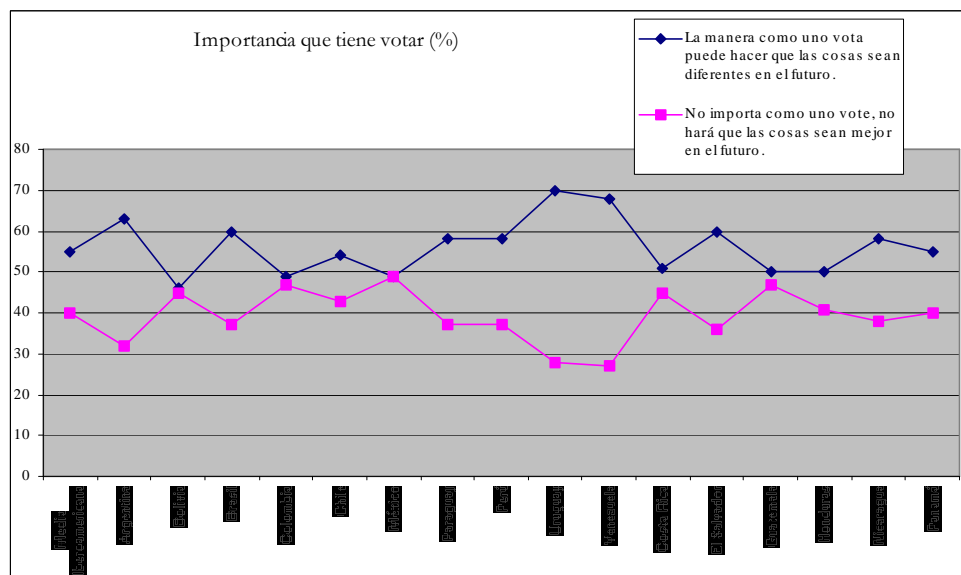
PAÍS	La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro.	No importa como uno vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro.	(N)
<b>Bolivia</b>	46	45	764
Colombia	49	47	1200
México	49	49	1200
Guatemala	50	47	1000
Honduras	50	41	1000
Costa Rica	51	45	1000
Chile	54	43	1200
Panamá	55	40	1000
Media Iberoamericana	55	40	17902
Paraguay	58	37	600
Perú	58	37	600
Nicaragua	58	38	1000
El Salvador	60	36	1000
Brasil	60	37	1000
Argentina	63	32	1264
Venezuela	68	27	1200
Uruguay	70	28	1199

Pregunta: Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?

\*No han sido tenidos en cuenta los no sabe/no contesta. Esta pregunta fue eliminada en el caso de Ecuador debido a un error en su aplicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 1998.

Los datos señalados, además, vienen a equipararse con los del Cuadro VII, según el cual, el 55 por ciento de los latinoamericanos piensa que el voto es un instrumento para cambiar las cosas de cara al futuro, porcentaje que vendría a coincidir con el de la media de la participación electoral. El voto en la mayoría de los países latinoamericanos continúa siendo el instrumento por medio del cual se eligen a los políticos y a través de ellos a los partidos. Las preferencias que se hacen por personas, como algunos militantes y dirigentes partidistas han señalado en diversas entrevistas realizadas<sup>10</sup>, terminan convirtiéndose en apoyo a las estructuras partidistas.



<sup>10</sup> En el Proyecto de Investigación sobre "Partidos Políticos en América Latina" muchos de los militantes respondieron en este sentido.

En cualquier caso conviene analizar los datos por países para constatar las grandes diferencias existentes. Tres de los cinco países cuyos encuestados muestran en mayor grado que no tienen ninguna confianza en los partidos, Venezuela, Ecuador y Perú, son los que en 2000 afrontaban la mayor crisis política de toda la región. Como ya se mencionó, Venezuela y Perú refundaban sus canales de representación popular y Ecuador era víctima de una insólita espiral de inestabilidad política con cinco Presidentes en tres años. Estos países han experimentado profundas crisis político-partidistas, al punto de llegar a refundarse en el caso de Venezuela y Perú, el tipo de vínculos existentes entre los partidos y los ciudadanos. Asimismo, resulta interesante observar que precisamente es en esos países donde los ciudadanos creen en mayor porcentaje que su voto cuenta para cambiar las cosas en el futuro (Cuadro VII). Esta combinación de crisis, cambio partidista y optimismo en el acto de votar por parte de los ciudadanos muestra una interesante ambigüedad en la política de esos países. Precisamente, las cifras de valoración del voto en estos dos países de alto nivel de crisis partidistas coinciden con aquellos en los que se ha dado una tradicional estabilidad del sistema de partidos como Uruguay o Argentina. Estas valoraciones también se manifestaron en Paraguay, Nicaragua, Brasil y El Salvador. En tanto, países como Bolivia, Colombia, México o Guatemala se presentan como casos en que la población se divide en partes más o menos parejas en cuanto a la posibilidad de que el voto cambie las cosas en el futuro. Aún así, la participación electoral junto al voto continúan siendo instrumentos reconocidos y valorados del sistema político, lo que afianza todavía más la actuación de los partidos.

El argumento central de este artículo radica en destacar que los partidos son importantes y *cuentan* en la vida política de América Latina. A pesar de los pronósticos, de las percepciones generales de los ciudadanos y de algunos análisis, la tendencia general que se manifiesta es de cierta estabilidad en la configuración de los sistemas de partidos latinoamericanos. En la mayor parte de los sistemas poliárquicos las elites partidistas que refundaron las reglas del juego político continúan siendo parte de la vida política de cada país y, a través de esos partidos, siguen haciendo operativo y legitimizando al sistema político.

Como ya se ha mencionado en las páginas anteriores, los partidos en América Latina continúan estructurando la competencia y dando forma a los resultados electorales; siguen creando el universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa; proveen de cuadros a las instituciones y, con todo ello, hacen operativo al sistema político. Los partidos continúan siendo los actores principales en la

## V. Conclusiones



estructuración de la dinámica política latinoamericana, a pesar de ciertas excepciones de sistemas puntuales y del papel que cada vez más tienen los medios de comunicación de masas y algunos nuevos movimientos sociales.

Dada la centralidad que los partidos continúan teniendo resulta interesante pensar en la necesidad de conocer aún más como funcionan internamente. Esto conduce a cambiar la unidad de análisis desde los sistemas de partidos a los partidos y observar el modo en que interactúan los diversos actores que los integran; sus características y su naturaleza; su participación en los procesos de toma de decisiones; el modo en que se produce la política y ésta se ejerce. Si los partidos continúan siendo centrales en el sistema político, entonces habrá que profundizar en su estudio. Una línea de trabajo que surge como propuesta es la que centra la unidad de análisis en las estrategias que desarrollan para alcanzar sus metas. Al querer ganar elecciones, cuentan con estrategias organizativas (decisiones y actividades) que les ayudan a conseguir sus fines. Quizás, al profundizar en este tipo de análisis, se conozca aún más el modo en que se estructuran y funcionan, lo que ayudaría a reflexionar sobre sus falencias y contribuiría a establecer los puntos que llevan a su desconexión con los ciudadanos.

---

## VI. Referencias Bibliográficas

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política. En DUTRÉNIT Silvia y VALDÉS Leonardo (coord.). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990. *América Latina Hoy* 13 (mayo), 1996: 7-16 (Salamanca y Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal/ SEPLA).

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Las tipologías y funciones de los partidos políticos En Autores Varios. *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: AKAL Universitaria. 37-57, 1997.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*. Vol I y II. Madrid: Tecnos, 1999.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia. *Estructura y Funcionamiento de los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca. En prensa.

ALDRICH, John. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1995.

ÁLVAREZ, Angel. E. *Los dineros de la política. Competencia en el mercado político e intervención del Estado*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Institutos de Estudios Políticos, 1997.

COTARELO, Ramón. *Los partidos políticos*. Madrid: Alianza, 1985.

CAVAROZZI, Marcelo. Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes. En ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael. (eds). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.

COPPEDGE, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

DEL CASTILLO, Pilar y ZOVATTO, Daniel. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH- CAPEL, 1998.

DI TELLA, Tulio. *Historia de los partidos políticos en América Latina. Siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

DOWNS, Anthony. *An Economic of Theory of Democracy*. Harper and Bros, 1957.

DUTRÉNIT, Silvia. Coord. *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*. México: Instituto Mora, 1998.

DUTRÉNIT, Silvia y VALDÉS, Leonardo. *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora-UAM Iztapalapa, 1994.

DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. Paris: Librairie Armand Colin. 1951. (Edición castellana consultada: *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica. 1992).

ELDSERVELD, Samuel. *Political Parties. An Behavioral Analysys*. Chicago: Rand McNally, 1964.

FERNÁNDEZ RUBIO, Delia. *El financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: CIEDLA, 1997.

FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Los dueños del poder: Partidos Políticos en Ecuador 1978-2000*. Quito: Flacso- Sede Ecuador, 2001. En prensa.

GARRETÓN, Manuel Antonio (ed). *Los partidos y la transformación política de América Latina*. Santiago: CLACSO y FLACSO- Chile, 1993.

JIMENEZ POLANCO, Jackeline. El Partido Revolucionario Dominicano (PRD): La faccionalización de un partido carismático. En LÓPEZ NIETO, L.; GILLIESPIE, R. y WALTER, M (Comp.). *Política Faccional y Democratización*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. Three Faces of Party Organization: Adaptation and Change. Ponencia preparada para el *XII World Congress of Sociology* realizado en Madrid entre el 9-13 julio. Mimeo, 1990.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. 1995, 1 (1), p. 5-29.

KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the Western European Party System. In Lapalombara and Winer, M. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. Effective number of parties. A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*. 1979, 12, p. 3-27.

LEVITSKY, Steve. Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo (1989-1995). *Revista de Ciencias Sociales*. 1997, 6 (septiembre), p. 85-131 (Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes).

LIPSET, Seymour. M. y ROKKAN, Stein. (1967). *Party, Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press. (Versión en castellano consultada: LIPSET, S.M. y ROKKAN, S. Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En BATTLE, A. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Aiel. 1992).

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. (eds.). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Michael. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge y New York: Cambridge University Press, 1997.

MALAMUD, C. *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la península*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.

MANZ, T. y ZUAZO, M. (Coords). *Partidos políticos y representación en*

*América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, ILIDIS, Friedrich Ebert Stiftung-FES, 1998.

MAYORGA, René. *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM, 1995.

MORGENSTERN, Scott. The electoral connection and the legislative process in Latin America: Factions, Parties and Alliances in theory and practice. Ph. D. dissertation. San Diego: University of California, 1996.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Sistemas de partidos*. México: FCE, 1993.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito*. Bologna: Societa Editrice il Mulino (Edición castellana consultada: *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial. 1990),1982.

PERELLI, Carina; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. (Comps). *Partidos y clase política en los 90*. San José: IDDH-CAPEL, 1995.

RAMOS ROLLÓN, María Luisa. La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuestas de reforma. En *Revista de Estudios Políticos*.1998, 102 (octubre -diciembre) p 321- 337. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).

RAE, Douglas. *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP, 1977.

SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie. ¿Adversarios o competidores? La polarización del electorado. En LINZ, Juan José y MONTERO, José Ramón. *Crisis y cambio : Electores y partidos en la España de los ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1976. (Edición castellana consultada, 1992).

SARTORI, Giovanni y SANI, Giacomo. Polarización, Fragmentación y competición en las democracias occidentales. En SARTORI, G. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza, 1992.

VON BEYME, Klaus. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

Trabajo en prensa que será publicado en la Revista *América Latina Hoy* nº 27 (abril)17-35 (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).



# LA DEMOCRACIA EN DESEQUILIBRIO

IVAN DOHERTY\*

**M**ax Weber alguna vez calificó a los partidos políticos como “los hijos de la democracia”, sin embargo, en los últimos años la sociedad civil, en democracias nuevas y emergentes, se ha convertido en el hijo favorito de los esfuerzos internacionales de asistencia a la democracia. La sociedad civil ha sido descrita como “la fuente de la democracia”, lo cual es un enunciado romántico casi exagerado. La comunidad internacional ha promovido las organizaciones civiles, las ha ayudado y respaldado en su expansión y desarrollo, a menudo basándose en las ruinas de los desacreditados partidos políticos. Este ha sido un esfuerzo bueno y necesario. No obstante, la atención casi exclusiva dada a la sociedad civil ya no es sólo algo de moda. Para algunos se ha convertido en una obsesión, un mantra.

Cada vez más, los recursos están siendo canalizados hacia programas que desarrollan la sociedad civil y excluyen a los partidos políticos e instituciones políticas como el parlamento. Diversos donantes privados y públicos sienten que es más virtuoso ser miembro de una organización civil que de un partido, y que participar en actividades partidistas debe esperar hasta que exista cierto nivel de desarrollo social. Hay un grave peligro en un abordaje tal. Consolidar las organizaciones civiles, que representan la demanda en la ecuación política, sin dar la asistencia correspondiente a las organizaciones políticas que deben reunir los intereses de los mismos grupos, finalmente acabará por dañar el equilibrio democrático. Desatender los partidos políticos y parlamentos puede amainar el proceso tan dramático que la asistencia al desarrollo busca mejorar. Sin partidos políticos e instituciones políticas sólidas que sean responsables y efectivas, que puedan negociar y comprometerse a responder las demandas encontradas, se abre la puerta a aquellos líderes populistas que buscan pasar por encima de las instituciones del gobierno, especialmente por cualquier sistema de controles y equilibrios y por el estado de derecho.

**La Sociedad Civil no puede Reemplazar a los Partidos Políticos**

En los años 80 y 90, la sociedad civil se convirtió en el centro de atención de moda, a medida que el cambiante panorama político creaba nuevas oportunidades para las agrupaciones civiles de aquellos países que emergían de regímenes dictatoriales. Este nuevo encaprichamiento con la sociedad civil puede ser atribuido a diversos factores: el papel crucial desempeñado por la sociedad civil – antes de que los partidos políticos verdaderos puedan

**El boom de la sociedad civil**

\* Ivan Doherty es el director de programas para partidos políticos del Instituto Nacional Demócrata (NDI) y es ex secretario general del partido Fine Gael de Irlanda.

operar legalmente – al liderar la ofensiva contra los regímenes totalitarios en Asia y Europa Oriental; la pronta reacción adversa hacia los partidos políticos por parte de los ciudadanos que habían vivido en sistemas unipartidistas en muchos de estos países; y la reacción de aquellos que desde democracias establecidas, y desilusionados con los sistemas partidistas, ofrecían respaldo y ponían sus esperanzas en la sociedad civil como un medio de renovación política.

Aquellos que avalan el desarrollo de la sociedad civil como una manera de involucrarse apolíticamente con la política interna de un país no llegan a reconocer las limitaciones de un abordaje semejante. En primer lugar, las agrupaciones de la sociedad civil en democracias nuevas y emergentes constantemente lidian con lo que intrínsecamente son asuntos políticos. Por ejemplo, dentro del contexto de la observación de un proceso electoral o de propugnación de mejores condiciones de vida, los partidos políticos siguen siendo el vehículo principal para la acción política y promulgación de leyes. Si ellos no participan en el proceso, el avance sólo será limitado. Al dejar de lado el tema de las políticas partidarias en el apuro por reforzar la sociedad civil, se corre el riesgo de debilitar las políticas representativas y de no explotar los medios reales de influencia política abiertos a la sociedad civil.

Existen abundantes ejemplos de países que cuentan con una sociedad civil fuerte y activa donde la debilidad o atrincheramiento de los partidos políticos sirve para poner todo el sistema democrático en peligro. En Bangladesh, a pesar de la abundancia de grupos de defensa y acción de ciudadanos, la paralización recurrente de las políticas partidarias relega al país y sus ciudadanos a una pobreza lamentablemente. Después de haber cambiado dictaduras militares por gobiernos elegidos por el pueblo en muchas ocasiones durante la década pasada, pareciera que algunos líderes políticos han aprendido muy poco. Las dos fuerzas políticas principales de Bangladesh han contribuido al impasse político continuo. La influencia ejercida por muchos líderes políticos en adeptos y ciudadanos es utilizada constantemente para objetivos partidarios específicos, mientras que la sociedad civil permanece de lado impotente. Del mismo modo, la tendencia a promover divisiones en la sociedad civil indica el reconocimiento de la amenaza real que una sociedad civil unida e independiente significa para aquellos que desean debilitar el sistema democrático o trastocarlo. Si no se toman acciones en el área de la reforma de partidos políticos y no se crea un sistema parlamentario más abierto y transparente, el destino de la democracia y el bienestar del pueblo de Bangladesh continuará bajo amenaza.

En Marruecos, miles de ONG's y grupos de defensa han estado activos por muchos años, pero la migración gradual hacia una política democrática surgió como resultado de los cambios en la constitución, los cuales permitieron que los resultados de las elecciones se plasmen adecuadamente en la formación del gobierno. Después de las elecciones de 1998, por primera vez los partidos

políticos que recibieron la mayoría de votos fueron invitados a formar parte del gobierno. Como consecuencia, los partidos que eran considerados como “anti-gobierno” y habían sido la oposición por casi 50 años llegaron al poder marcando así el comienzo de una nueva era que anhelaba un sistema político más abierto y democrático. Si bien la sociedad civil desempeñó un papel crucial en generar estos cambios, fue el compromiso de los partidos y sus líderes lo que los hizo efectivos. La buena disposición de los líderes políticos para jugar un papel constructivo cuando las condiciones no eran ideales llegó en una coyuntura crítica en la historia de Marruecos. Aún cuando Marruecos se encuentra meramente en las etapas iniciales de una transición democrática y el resultado no se puede asegurar, la madurez desplegada por los líderes políticos durante esos pasos iniciales ha permitido construir cimientos importantes.

Casi inmediatamente, los partidos políticos buscaron ayuda de la comunidad internacional para lidiar con su nuevo clima político. Reconocieron la necesidad de hacer que el parlamento sea más democrático y que el nuevo gobierno sea más receptivo. Los partidos carecían de experiencia para construir y mantener coaliciones verdaderas y para involucrar adecuadamente a la sociedad civil en el proceso de la política representativa. Igualmente, se reconoció que estos cambios podían y, de hecho, sacarían a los partidos del gobierno del mismo modo que les habían conferido el mandato. A lo largo de todos estos acontecimientos, la sociedad civil desempeñó un papel crucial en la sensibilización del público en cuanto a los muchos obstáculos que aún quedaban para tener una mayor participación en el proceso democrático. De hecho, se requirió una representación más inclusiva y receptiva. La buena disposición de los partidos políticos de aceptar las reformas, con la ayuda externa, sirvió para crear una relación más estable y saludable entre los líderes políticos y la sociedad civil.

Irlanda del Norte es otro ejemplo de una sociedad civil bien desarrollada y financiada que fracasó en el intento de llenar el vacío creado por las estancadas fuerzas políticas. Durante décadas, la provincia de Ulster fue sacudida por conflictos internos, sus comunidades amargamente divididas y el papel de sus políticos electos severamente coartado. La responsabilidad de proveer muchos de los servicios que normalmente eran provistos por los gobiernos locales recayó en ONG's y otros grupos comunitarios a través de comités frecuentemente conocidos como “quangos” (entes semi-autónomos). Dichos cuerpos eran formalmente clasificados como entes públicos no departamentales o NDPBS. Estos cuerpos eran formados por funcionarios no electos y su autoridad provenía del gobierno central con muy poca o ninguna rendición de cuentas ante los ciudadanos. Estos recibieron financiación pública y llevaron a cabo un trabajo valioso en comunidades de toda la provincia. Si bien los líderes políticos lidiaban con divisiones sectoriales aparentemente insuperables, y el estado de derecho se convirtió en violencia y terrorismo, no se pudo progresar sino hasta que se llegó a

**Las agrupaciones de la sociedad civil en democracias nuevas y emergentes constantemente lidian con lo que intrínsecamente son asuntos políticos.**



**Sin la participación total de los partidos políticos ningún acuerdo hubiera sido posible.**

algunos acuerdos que reconocían las diversas aspiraciones de las comunidades Nacionalista y Unionista. Estos acuerdos fueron obtenidos a través de negociaciones entre los líderes políticos y fueron avalados por la sociedad civil. No existe duda alguna de que la sociedad civil fue un elemento fundamental para lograr el consenso, pero sin la participación total de los partidos políticos ningún acuerdo hubiera sido posible. El eventual acuerdo de autogobierno (*Good Friday 1998*) por medio de la co-participación en el poder fue respaldado por casi 70 por ciento del electorado en un referéndum e incluyó un papel que la sociedad civil desempeñaría a través de la creación de un “foro civil”, el cual actuaría como un mecanismo de consulta de asuntos sociales, económicos y culturales.

En ejemplos similares a lo largo del orbe – desde Chile y Filipinas en los años 80 hasta Indonesia y Serbia en los 90 – los esfuerzos combinados y complementarios de los partidos políticos y la sociedad civil han devuelto la democracia a muchos ciudadanos. En casi todos los casos, podría ser más fácil y cómodo para la comunidad internacional brindar apoyo y aliento a la sociedad civil mientras que tiene una interacción limitada con los partidos políticos. Sin embargo, así como cualquier transición a la democracia requiere de la movilización popular, también necesita marcos constitucionales e institucionales. La movilización inicial podrá estar bien orquestada por la sociedad civil pero los partidos políticos son los únicos actores que pueden brindar el marco institucional necesario.

No es que los partidos políticos en jóvenes democracias estén desprovistos del respaldo internacional. En los Estados Unidos, el Instituto Nacional Demócrata y el Instituto Republicano Internacional, con el apoyo del *National Endowment for Democracy* y la Agencia Internacional para el Desarrollo brindan asistencia y asesoría técnica a partidos democráticos alrededor del mundo. Ambos institutos también han respaldado el desarrollo de organizaciones civiles, particularmente su participación en el proceso político. En otros países, esfuerzos similares han sido realizados por parte de la públicamente financiada Fundación Westminster para la Democracia en Gran Bretaña y por fundaciones afiliadas con partidos políticos en Alemania, Suecia y Holanda. No obstante, este apoyo dado a los partidos ha sido eclipsado por los enormes recursos otorgados a las organizaciones civiles e instituciones estatales por parte de agencias donantes, instituciones financieras internacionales y fundaciones privadas. Este desequilibrio en la asistencia tiene las consecuencias no planeadas de devaluar y marginar los cimientos de la democracia representativa: los partidos políticos y las legislaturas en las que estos operan. Durante épocas de crisis se puede crear un vacío político, lo que invita al público en general a realizar peticiones directas. Los partidos políticos no son perfectos, pero ninguna otra institución nacional puede servir también para impedir el surgimiento de líderes autocráticos o gobiernos por decreto.

Con mucha frecuencia, la asistencia técnica a los partidos políticos está disponible en etapas muy tardías del proceso y en una forma tan precaria que tiene muy poco impacto en el desarrollo a largo plazo. A menudo, ésta se centra en técnicas de campaña, que en realidad siempre son los desafíos más apremiantes que los partidos políticos nuevos y débiles enfrentan. Los nuevos partidos continuamente luchan por montar campañas efectivas y cumplir con las expectativas de un electorado recientemente informado. El desafío más importante aparece en el periodo post-electoral, cuando la consolidación del sistema de los partidos políticos presenta retos incluso más difíciles para los líderes de los partidos. Y en este punto generalmente existe muy poca ayuda o respaldo de la comunidad internacional. En el apuro por realizar las elecciones, los partidos a menudo no consideran los temas de desarrollo institucional sino hasta que la contienda electoral acaba. Más adelante quizás se vean forzados a aceptar un nuevo panorama político donde sea necesario que estos se concentren en crear instituciones democráticas. En una etapa crucial en el desarrollo y consolidación inicial de los partidos, los líderes y muchos funcionarios clave son invitados a participar en el gobierno y el proceso legislativo, permitiendo de ese modo que sus nacientes partidos se atrofien. Muchos partidos no están suficientemente preparados para las demandas tanto del gobierno como de la oposición, y no son capaces de satisfacer adecuadamente las expectativas ciudadanas. Esto sólo exacerba el cinismo público.

En democracias emergentes a nivel mundial, los partidos políticos son ya sea demasiado débiles, demasiado individualistas, demasiado restringidos por gobiernos opresores o demasiado corruptos y desconectados como para ganarse el respeto y respaldo del público. En Rumania, por ejemplo, los ex comunistas permanecieron en el gobierno durante varias elecciones hasta que una coalición de partidos de oposición de todo el espectro político llegó al poder en 1996. Los partidos de “reforma” consiguieron una victoria arrolladora, tomando el control de ambas cámaras del parlamento y llegando a la presidencia. Debido a la inexperiencia y las deficientes relaciones entre los partidos, el nuevo gobierno rápidamente se paralizó y erosionó su base de respaldo para ser reemplazado en el siguiente proceso electoral cuatro años después. Un panorama similar se podría estar dando en Eslovaquia actualmente. Desde Rusia a Venezuela y Perú a Pakistán, cuando los países experimentan una crisis política, a menudo, el meollo del asunto es el problemático estado de los partidos políticos.

Las ansiedades acerca del estado de la democracia en Rusia están claramente ligadas con la ausencia de partidos políticos sólidos y democráticos. Diez años después de la desaparición de la Unión Soviética, Rusia ha producido partidos políticos que son ya sea sólidos o democráticos, desafortunadamente, no hay muchos partidos que tengan ambas cualidades. Tal como señalara Michael McFaul en su revisión de las seis agrupaciones que ganaron escaños

### **Los fracasos de los partidos**

en el Duma en 1999, dos no son partidos y dos no son democráticos. Los dos que podrían ser considerados como partidos políticos democráticos comprometidos con principios liberales y el estado de derecho ganaron, entre los dos, 14.5 por ciento de los votos y 49 de 450 escaños en la legislatura. Los partidos políticos en Rusia son débiles por que los políticos poderosos deliberadamente han querido hacerlos así. El Presidente Yeltsin se opuso a los partidos políticos y vio que no había ventaja alguna en unirse a uno de ellos al momento de dejar el Partido Comunista Soviético. Aun cuando él ganó dos elecciones, nunca deseó crear una organización basada en un programa duradero y en el electorado. Su sucesor, Vladimir Putin, no es miembro de ningún partido, aunque un grupo que lo avalaba obtuvo 25 por ciento en las elecciones del Duma. Actualmente, está proponiendo una legislación que restringiría las actividades de los partidos políticos.

Los partidos políticos en Rusia son débiles por que los políticos poderosos deliberadamente han querido hacerlos así.

Indonesia también está migrando de un pasado autoritario hacia las tierras desconocidas de un sistema competitivo multipartidista. Donde había existido un puñado de partidos políticos sumisos bajo el antiguo régimen, el nuevo orden político trajo consigo una variedad de partidos de todas formas y tamaños al panorama político. Un total de 48 partidos cumplieron con los criterios de inscripción, mientras que otros 93 no calificaron. Después de las elecciones de 1999, menos de 15 partidos políticos están representados en el parlamento, el más importante tiene sólo el 30 por ciento de los escaños. En las negociaciones post-electorales, Abdurrahman Wahid fue elegido presidente por el parlamento, aun cuando su partido sólo obtuvo 51 escaños en la asamblea, mientras que a la favorita Megawati Sukarnoputri, cuyo partido obtuvo 154 escaños, se le ofreció la vicepresidencia. La situación política en Indonesia es aún inestable, muy pocos partidos han podido aceptar el nuevo clima político, y todos han fracasado en representar adecuadamente a aquellos electores que los respaldaron en las elecciones. La democratización se encuentra en una etapa muy delicada en Indonesia, hay todavía mucho por hacer en cuanto al fortalecimiento de los partidos políticos. Al mismo tiempo, es imperativo que los ciudadanos participen en el proceso y que los partidos sean más representativos de la sociedad y más receptivos ante sus necesidades.

Existen también numerosos países donde los partidos políticos han llegado a perder su mandato de funcionar debido a su propio mal manejo del sistema político. En Pakistán, por ejemplo, los partidos políticos dilapidaron su credibilidad hasta el punto en el cual el derrocamiento del orden político existente por parte de los militares, en octubre 1999, aun cuando no fue bien acogido, fue aceptado. Ciertamente es una causa de grave preocupación y resalta la crisis en los partidos políticos cuando un golpe de estado es visto por muchos como una solución aceptable ante partidos políticos no democráticos y poco receptivos.

Venezuela es otro ejemplo de lo que sucede en ausencia de un sistema partidista creíble. El actual presidente intentó (y falló) tomar el control del país por la fuerza en 1992, sin embargo siguió adelante para establecerse como una alternativa aceptable al sistema partidista que había demostrado ser débil e incapaz. Fue elegido como presidente en 1999. Desde el final de la dictadura en 1959, un sistema bipartidista que representaba a los Demócratas Sociales y a los Demócratas Cristianos había dominado la política venezolana. Ambos partidos eventualmente perdieron el contacto con el electorado, mostraron escaso interés por los pobres y menos privilegiados, y no pudieron enfrentar la creciente corrupción en sus filas. Estaban desacreditados ante los ojos de los ciudadanos, lo que permitió a Hugo Chávez surgir del vacío político promoviendo una imagen de militar honesto por encima de la política – un hombre dispuesto a actuar radicalmente contra el “gobierno” corrupto. Desde su elección, Chávez empezó a centralizar aún más el poder ejecutivo en sus manos enmendando la constitución. En la defensa de estas medidas, él señala que está buscando brindar “democracia directa” debido al fracaso de la “democracia representativa”. Después de prescindir de los partidos políticos tradicionales, ha empezado ahora a desmembrar la sociedad civil, comenzando con los sindicatos.

Existen también otros países donde los partidos políticos están prohibidos o reprimidos, y si bien se ha hecho mucho con la falta de pluralismo de partidos políticos, no hay una respuesta sencilla acerca de cómo brindar apoyo a los demócratas en estos países. Cualquier señal de actividad política representa un grave peligro para aquellos en países tales como China, Birmania, Bielorrusia y Cuba. En junio 2000, Uganda llevó a cabo un referéndum para decidir si los partidos políticos podían participar en las elecciones de dicho país, después de haber estado prohibido por más de dos décadas. El referéndum confirmó el sistema llamado “sin partido”. El Presidente Museveni ha desplegado un controvertido esfuerzo para conducir la política sin partidos políticos, alegando que estos fomentan hostilidad y discordia étnica. Aún así, sencillamente prohibir los partidos políticos no parece ser una solución, ya que el resultado más se asemeja a un sistema unipartidista donde la competencia política más efectiva es sofocada.

La revolución democrática global de la década pasada ha demostrado que las personas consideran la democracia como una necesidad y un derecho a la vez, y no una mera aspiración que debe ser sopesada o incluso eclipsada por otros intereses nacionales o económicos. Los sistemas de gobierno verdaderamente abiertos y democráticos no son una amenaza para el bienestar individual o comunitario, más bien son un medio mediante el cual la nación puede llegar a su máximo potencial, tanto económica como políticamente. La democracia requiere que se hagan trabajar las estructuras democráticas: legislaturas que representen a la ciudadanía y fiscalicen al ejecutivo; elecciones en las cuales los electores realmente escojan a sus líderes; poderes

## Trabajar juntos

judiciales inmersos en la ley y libres de toda influencia externa; un sistema de controles y equilibrios dentro de la sociedad; e instituciones y líderes que rindan cuentas al público.

El respaldo y colaboración activa de partidos políticos sólidos e inclusivos junto con una sociedad civil vehemente deben ganar aceptación como la ecuación perfectamente balanceada para poder lograr un sistema de gobierno más transparente y participativo. Fortalecer las instituciones democráticas en democracias nuevas o en transición no es cuestión de tener que escoger entre la creación de una sociedad civil sólida o la consolidación de partidos políticos e instituciones políticas como el parlamento. El verdadero desafío es equilibrar el respaldo dado a las instituciones y organizaciones democráticas que son más responsables e inclusivas mientras que, al mismo tiempo, se continúe promoviendo y alimentando el desarrollo de una sociedad civil muy bien asentada y activa.

Los partidos políticos son los pilares de una sociedad democrática y tienen una función que ninguna otra institución en una democracia posee. En un artículo de 1998 en el *Journal of Democracy*, “Lo Imprescindible de los Partidos Políticos”, Seymour Martin Lipset escribe que “la democracia en una sociedad compleja podría ser definida como un sistema político que brinda oportunidades constitucionales regulares para el cambio de funcionarios en el gobierno, y un mecanismo social que permite que la mayor parte posible de la población tenga influencia sobre las decisiones más importantes escogiendo entre los contendores a un cargo político, es decir, a través de los partidos políticos”. El papel de un partido político es reunir y luego representar los intereses sociales, dando una estructura para la participación política. Estos son los semilleros donde se forman líderes políticos quienes eventualmente asumirán un papel para gobernar a la sociedad. Adicionalmente, los partidos disputan y desean ganar las elecciones para poder administrar las instituciones gubernamentales.

Los partidos políticos nominan a candidatos, organizan la competencia política, unifican a partes del electorado, y traducen las preferencias políticas en políticas públicas. Cuando salen del poder, estos se convierten en una oposición constructiva y crítica presentándose como el gobierno alternativo que los electores desearían escoger; de ese modo, presionan al gobierno en ejercicio para que sean más receptivos ante los intereses del público. Los partidos políticos organizados sirven para dos propósitos fundamentales. Primero, definen y expresan las necesidades de un grupo de una manera tal que el público y el sistema político pueda entender y reaccionar. Segundo, desarrollan ideas comunes en un grupo importante para poder ejercer presión en el sistema político. Las diferencias de opinión por principio – y la tolerancia a la diversidad y el disenso que esta implica - son una parte importante del proceso democrático. Expresar puntos de vista opuestos en realidad puede ayudar a crear un mejor entendimiento de los problemas y a identificar

soluciones. Cuando un sistema político funciona, estos intercambios llevan a lograr nuevas sutilezas o compromisos factibles esenciales para la existencia de un sistema democrático. En resumen, los partidos generan resultados tangibles.

Por su parte, la sociedad civil también constituye un componente integral de un sistema democrático. La democracia no puede ser duradera a menos que sea respaldada por una cultura cívica sólida y avalada por una población que esté comprometida con ideales tales como el estado de derecho, libertad individual, libertad de religión, debate libre y abierto, gobierno de la mayoría y la protección de las minorías. Una sociedad civil dinámica promueve muchos elementos esenciales para la democracia: participación, rendición de cuentas y reforma política sostenible, para nombrar sólo algunas. Una sociedad civil organizada es la voz de los menos privilegiados (así como la de los privilegiados) y aumenta su influencia en el proceso político. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel crucial en países desarrollados y en desarrollo. Estas contribuyen a dar forma a las políticas poniendo la experiencia técnica a disposición de los formuladores de políticas y ejerciendo presión en el gobierno e instituciones políticas. Del mismo modo, fomentan la participación ciudadana y promueven la educación cívica. Brindan capacitación y oportunidades de liderazgo a los jóvenes y marginados y actúan como vehículo para su participación en la vida cívica cuando trabajar por medio de partidos políticos no es la mejor opción.

Mucho del empuje para una reforma verdadera y duradera de los sistemas políticos a menudo se encuentra fuera del gobierno, pero ningún sector puede reclamar monopolio en esta área. Los gobiernos, partidos políticos y sociedad civil deben trabajar juntos para generar la reforma política y democrática. La sociedad civil no es y nunca podrá ser un sustituto de los partidos políticos o de un liderazgo político responsable y progresivo. Nunca debería darse que la sociedad civil existe *en lugar de* los partidos políticos, más bien debería ser la sociedad civil como complemento necesario para los partidos. La idea de escoger entre agrupaciones de la sociedad civil y partidos políticos es falsa. Los partidos políticos y la sociedad civil son aliados naturales. Los partidos políticos pueden hacer mucho más que cualquier otro sector (incluyendo el gobierno) para incorporar aún más a la sociedad civil en la política, por ende es importante (tanto para la calidad de la democracia como para su propia vitalidad política) que los partidos promuevan actividades para llegar a estos sectores. Los grupos civiles no deberían convertirse en el arma de un partido en particular, ya que esto socavaría su autonomía, pero se pueden desarrollar sociedades que giren en torno a temas en común. Cuando los partidos empiecen a tener llegada e involucrar a los grupos civiles y cooperar con ellos sobre asuntos y reformas específicas, entonces los partidos serán más fuertes institucionalmente y serán considerados con mayor aprecio por parte de los ciudadanos. Si bien siempre existirá una tensión saludable entre ambas fuerzas, esta tensión debería estar acompañada de un respeto mutuo de los papeles vitales desempeñados por cada uno.

## La política de la democracia

La toma de decisiones centralizada y la falta de reglas y procedimientos bien institucionalizados han erosionado el respaldo público y desalentado la participación en actividades de los partidos políticos. No estar dispuestos a tener mayor llegada y consulta a los ciudadanos ha disminuido el apoyo del público, a la vez que la transformación de las campañas a través de los medios ha favorecido las “críticas mordaces” y no lo esencial.

Las encuestas, focus groups y comportamiento de voto indican que, en cada región del mundo, grandes segmentos de la sociedad consideran a los partidos políticos como inefectivos o desconocedores de sus necesidades. Los partidos establecidos cuentan con una membrecía envejecida y menguada, y los jóvenes están dudando a unirse o estar asociados con partidos. Al mismo tiempo, se ha empezado a respaldar a candidatos independientes, partidos con intereses especiales y movimientos antipartidistas. La nueva era de los medios de comunicación y la tecnología ha tenido dos efectos: disminuir el papel de los partidos en la difusión de la información política y destacar casos de escándalos y corrupción en los partidos. Los partidos políticos se han visto obligados a abordar estas debilidades y la falta de credibilidad de diversas maneras. Estas incluyen colocar mayor énfasis a los problemas de ética en los cargos públicos, modernizar y democratizar las estructuras de los partidos para permitir mayor participación, y promover una mayor apertura y transparencia en el funcionamiento del gobierno y de los sistemas políticos en general.

Es necesario un nuevo enfoque, uno en el que los líderes políticos a nivel mundial vuelvan a dedicarse a la renovación y reforma de los partidos políticos y sistemas de partidos políticos. Las organizaciones internacionales de asistencia a la democracia deben respaldar estos esfuerzos y hacer que los recursos tan necesarios como asistencia técnica y experiencia estén disponibles. Recientemente, las tres agrupaciones internacionales más importantes de partidos políticos – que representan a las ideologías Socialdemócrata, Liberal y Demócrata Cristiana – están uniéndose sus fuerzas para promover el desarrollo de los partidos políticos. Con un número total de 350 partidos afiliados en más de 140 países, estos “grupos internacionales políticos” pueden desarrollar normas para ayudar a los esfuerzos desplegados por los partidos para reformar sus estructuras y operaciones.

**Los líderes políticos a nivel mundial deben volver a dedicarse a la renovación y reforma de los partidos políticos y sistemas de partidos políticos.**

La democratización de los partidos políticos debe ser una prioridad en los esfuerzos por restaurar la confianza pública en los partidos y en el proceso democrático en su totalidad. Mayor participación ciudadana, rendición de cuentas de los líderes, transparencia y salvaguardas institucionales son importantes ahora más que nunca para que este esfuerzo de democratización tenga éxito. Las organizaciones e instituciones que tienen el compromiso y experiencia para respaldar y promover estas iniciativas carecen de los recursos adecuados para hacerlo actualmente. De igual manera, los modestos esfuerzos desplegados en este momento pueden ser debilitados por la falta de respaldo

de aquellas organizaciones internacionales comprometidas en el esfuerzo de democratización global. Este apoyo no es sólo un asunto de recursos financieros, sino también de un mayor reconocimiento del papel crucial que desempeñan los partidos políticos y sus líderes. Por ejemplo, las instituciones financieras internacionales y las agencias de ayuda frecuentemente promueven y financian el importante diálogo entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en torno a los temas clave de desarrollo nacional y local. Los representantes de los partidos y legisladores deberían ser incluidos en este esfuerzo.

La sociedad civil no es culpable del declive de los partidos políticos ni tampoco aquellos que promueven un mayor apoyo a la participación ciudadana fuera del sistema partidista. Por otro lado, uno no debería conformarse con la crisis actual, ya que el deterioro de los partidos políticos finalmente amenaza los cimientos de la democracia.

Durante décadas, se creyó que la ayuda para el desarrollo económico provista por países donantes podía generar crecimiento económico y oportunidades que llevarían a una estabilidad social en el mundo en desarrollo. Pero incluso en circunstancias exitosas, el énfasis en el crecimiento *económico* a menudo perdió su impulso ya que este no estaba acompañado del crecimiento *político*. Empezó a ser cada vez más obvio que el número creciente de problemas en el mundo en desarrollo estaba fuera del alcance de la ayuda económica tradicional. Si bien los problemas traen consigo consecuencias económicas, no son predominantemente económicos en naturaleza, sino que son intrínsecamente políticos. En realidad, el llamado desarrollo sostenible requiere la capacidad de resolver problemas sin tener que recurrir a la violencia o represión.

En los últimos 10 años, ha habido un enorme cambio de actitud por parte de la comunidad donante y de las instituciones financieras internacionales quienes han reconocido que los sistemas políticos democráticos y la economía de libre mercado son dos partes del mismo proceso, que se sostienen entre sí. Cuando no existen garantías de los derechos individuales dentro de la sociedad, el resultado inevitable es la explotación, corrupción, estratificación, desorden y la incapacidad de competir, especialmente en un mundo más democrático y competitivo. De hecho, el desplazamiento rural, la degradación ambiental y las deficientes políticas agrícolas que llevan a la hambruna y luchas internas se atribuyen a sistemas políticos en los cuales las víctimas no tienen voz, donde las instituciones gubernamentales no sienten la obligación de responder a la gente, y donde los grupos con intereses especiales se sienten con la libertad de explotar los recursos sin temor a una fiscalización o rendición de cuentas.

Ahora, la comunidad de democracias debe hacer un llamado a la acción para poner el desarrollo de los partidos políticos internacionalmente en igualdad



de condiciones que los programas que fomentan la sociedad civil. Este esfuerzo reforzará los valores que compartimos y que sirven a nuestros intereses estratégicos. Después de todo, un mundo más democrático es un lugar más humano, pacífico, estable y próspero.

# ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA\*

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ Y FLAVIA FREIDENBERG

El estudio de los partidos políticos como organizaciones ha sido un tema clásico dentro de la investigación sociológica desde principios del siglo XX. Ostrogorski (1903), Michels (1911) y Weber (1922) han sido pioneros en este tipo de trabajos, convirtiendo a esta línea analítica en un área importante dentro de las ciencias sociales. Si bien ese impulso inicial no pudo sostenerse en el transcurso del tiempo ya que este tipo de aproximación teórica fue prácticamente abandonada en pos de otros ámbitos de interés como, por ejemplo, el de la competencia electoral; una serie de trabajos han constituido significativas excepciones a esa regla<sup>1</sup>, contribuyendo en la investigación de las organizaciones partidistas. Estos aportes han modificado la visión general que se tenía respecto a la importancia de observar el funcionamiento interno de los partidos y han llamado la atención en cuanto a la necesidad de pensar a estas organizaciones como sistemas con vida propia, con sus propios procesos de interacción, sistemas de reglas y procedimientos<sup>2</sup> que buscan satisfacer metas, especialmente, la de conquistar cuotas de poder para sus afiliados<sup>3</sup>.

## Introducción.

### Los partidos como organizaciones en la literatura politológica

\* Introducción temática al libro "Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec. 97-1458) financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación y Cultura de España, dirigido por Manuel Alcántara Sáez y adscrito al Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. La propuesta central del libro en mención es conocer la estructura y funcionamiento de los partidos políticos latinoamericanos relevantes de 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) a partir de un entramado analítico homogéneo de carácter comparado.

<sup>1</sup> Ver los análisis de Duverger (1951), Key (1955), Eldersveld (1964), Epstein (1967), Neumann (1965), Kirchheimer (1966), Sjöblom (1968), Sartori (1976), Janda (1980, 1993), Panebianco (1982), Schonfeld (1983) y, más recientemente, Schelinger (1994) y Ware (1996).

<sup>2</sup> Como ha señalado Eldersveld (1964:1), los partidos son sistemas de tomas de decisiones, esto es, un sistema político en sí mismo. "El partido es también un sistema político en miniatura [...] Tiene pautas claras de distribución del poder. Tiene un proceso representativo, un sistema electoral, procedimientos para reclutar a líderes, definir objetivos y resolver conflictos internos. Por encima de otras cosas, los partidos son sistemas de toma de decisiones [...]" (Eldersveld 1964:1).

<sup>3</sup> La idea de ver a los partidos como grupos que buscan cuotas de poder se encuentra ampliamente extendida en la literatura. Diversos autores han coincidido en defender esta premisa. Weber (1922/1992), Sait (1927), Schattschneider (1941), Shumpeter (1942), Duverger (1951), Downs (1957), Kirchheimer (1965/1992), Neumann (1965), Epstein (1967), Sartori (1976/1992), Janda (1980), Séiler (1986), Von Beyme (1982/1986) y Schlesinger (1994), entre otros, han defendido esta posición con diversos matices entre sí. Duverger (1951/1992:27) consideraba esta meta como "[...] la razón de ser y el fin supremo de su existencia [...]". Por su parte, Key (1955/1962) no definió directamente este fenómeno pero en su obra señaló diversos rasgos del partido que podrían ser asociados con la idea de competencia electoral. Según Schonfeld (1983:178), el mismo argumento, pero sin una terminología tan contemporánea, ya se encontraba en los escritos de Lowell a inicios del siglo XX y en los escritos de Weber (1922) también se encuentra plasmada esta idea.

Si bien la escasez de trabajos teóricos y empíricos ha supuesto dificultades a la hora de generar consensos en torno al uso de herramientas analíticas válidas y confiables para analizar las organizaciones partidistas, las mayores dificultades se han encontrado en el momento de llevar a cabo estudios comparativos entre diferentes organizaciones partidistas dentro de un mismo sistema político o entre sistemas políticos distintos. Aún así, los planteamientos de Crotty (1970) en los intentos de desarrollar un marco de análisis comparado entre partidos y los aportes realizados para los partidos europeos por el equipo coordinado por Katz y Mair (1992, 1995) han significado avances interesantes en el campo de la investigación comparada de los partidos políticos.

En América Latina, el estudio de los partidos políticos ha estado concentrado en aspectos bastante distintos a los relacionados con la organización interna, tocando cuestiones vinculadas con el ambiente en el que han participado los partidos más que con los procesos y actividades de carácter interno. Dado que los partidos no se comportan en un vacío, sino que se encuentra inmersos en medio de otros actores y en vinculación con las instituciones que le rodean, los analistas han preferido muchas veces centrar su mirada en la relación de los partidos con su entorno<sup>4</sup>, ya sea en su papel en los procesos de cambio político experimentados por los países de la región, donde en muchos casos las estructuras partidistas han ejercido como *punta de lanza* de la añorada democratización o como factor de consolidación de los emergentes regímenes políticos<sup>5</sup> así como también en su interacción en el marco del sistema de partidos y su anclaje en la sociedad civil<sup>6</sup> o en su vinculación con las instituciones del sistema político<sup>7</sup>.

Con la reiterada realización de procesos electorales, los autores concentraron aún más su análisis en el rendimiento electoral de los partidos<sup>8</sup> y en aquellos aspectos vinculados a su participación en los comicios, por ejemplo, la realización de campañas electorales<sup>9</sup> y sondeos de opinión<sup>10</sup>. Pero las dificultades que las organizaciones partidistas encontraban para satisfacer

<sup>4</sup> Este enfoque, denominado "ambiental" (Sferza, 1994), centra su análisis en el cambio partidista y sostiene que los partidos son organizaciones que tienden a adaptar sus estructuras y tipo de funcionamiento a las condiciones que el ambiente les impone. Sobre los diversos factores que presionan sobre los partidos y que pueden ser condicionantes de sus cambios, ver Katz y Mair (1992 y 1995). Los cambios del ambiente más notorios que pueden darse son las modificaciones en el tipo de régimen político y en el contenido de reglas de éste; variaciones en el sistema electoral, la expansión del sufragio; el control y acceso a las comunicaciones; el acceso a los subsidios estatales; los resultados electorales que provocan la búsqueda de responsables de derrotas y artifices de triunfos, lo que se manifiesta en cambios en los equilibrios de poder a través de reformas organizativas o cambios en las estructuras de dirección; el surgimiento de nuevos "issues" que obligan al partido a variar sus tácticas y a entrar en negociaciones y contactos con grupos que no le eran importantes anteriormente, afectando de nuevo los equilibrios; la reacción ante la actuación de los otros partidos, ya que en su búsqueda del triunfo electoral deben reaccionar ante la innovación de otros partidos, inclusive ante la inclusión de nuevos "issues" y otros estímulos externos "idiosincrásicos" como la muerte de líderes prominentes, escándalos públicos, cambio de posiciones radicales respecto de alguna cuestión por parte de la oposición o, simplemente, el surgimiento de una idea brillante.

<sup>5</sup> Ver Meyer y Reina (1989); Dix (1992); Garretón (1993); Di Tella (1998) y los estudios de casos nacionales y regionales como los de Bendel (1994) sobre Centroamérica; Tanaka (1998) sobre Perú y Teach (1998) sobre Argentina. Para una discusión sobre el papel de los partidos políticos en los procesos de cambio político ver Alcántara (1994), Ramos Jiménez (1995), Stokes (1998) y Dutrénit (1998) y Spindola (1998).

<sup>6</sup> Ver Mainwaring y Scully (1995); McDonald y Rugh (1989); Del Campo y Ramos Rollón (1997) a partir de datos actitudinales de las elites parlamentarias y el estudio de Artiga González (2000) sobre Centroamérica.

<sup>7</sup> Ver Mainwaring y Shugart (1997).

<sup>8</sup> Ver Nohlen (1994); Nolte (1994); Alcántara (1996) y Cavarozzi (1997).

<sup>9</sup> Ver Waisbord (1995); Priess (1999) y Priess y Tuesta Soldevilla (1999).

<sup>10</sup> Por ejemplo los análisis a partir de los datos del Latinobarómetro o los realizados con sondeos específicos para la valoración de las instituciones políticas. Para el caso de los Países Andinos ver Perelli y Rial (1995).

las demandas ciudadanas en escenarios de crisis económica, de apatía y desencanto con la actividad política, condujo a la emergencia de “outsiders” políticos, personalidades que si bien alcanzaban el poder de mano de los partidos, actuaban al margen de ellos<sup>11</sup>. Esto llevó a algunos estudiosos<sup>12</sup> a referirse a la crisis de representación de los partidos y condujo la investigación hacia el surgimiento de nuevos mecanismos de representación<sup>13</sup> que buscaban suplantar a los partidos como estructuras de intermediación política entre los ciudadanos y el Estado o a apelaciones simbólicas tradicionales por parte de nuevos líderes, llamados neopopulistas.

Aunque colateralmente es posible encontrar trabajos que han centrado su análisis en algún aspecto relacionado con la organización de los partidos como la financiación electoral y la no electoral<sup>14</sup>; la disciplina interna y la presencia de facciones<sup>15</sup>; las características de las familias de partidos<sup>16</sup>, el tipo de incentivos empleados para movilizar apoyos electorales<sup>17</sup>, las percepciones de los afiliados que participan en la arena legislativa<sup>18</sup> o la selección de los candidatos<sup>19</sup> y hasta se han desarrollado estudios de organizaciones partidistas específicas<sup>20</sup>; no se ha hallado investigación teórico y empírica comparada entre diversos países de la región o entre partidos de un mismo sistema político que analicen la organización interna y el tipo de funcionamiento de los partidos a partir de un mismo esquema analítico de aproximación. La ausencia de investigación empírica-descriptiva ha entorpecido el desarrollo de estas líneas de trabajo, toda vez que aún cuando se tuviera mucho que decir, la ausencia de datos concretos, impedía la realización de presunciones certeras sobre los partidos latinoamericanos. Esto, junto a las dificultades para mantener votantes estables de una elección a otra en muchos de los sistemas políticos, la constante personalización de la política, la aparente verticalidad en el proceso de toma de decisiones de los partidos y las denuncias de que los partidos representan cada vez menos a los ciudadanos, han llevado a muchos a desestimar la realización de estudios sobre el funcionamiento interno de los partidos, toda vez que se ha puesto en duda la capacidad movilizadora y de representación de estas agrupaciones.

A pesar de ello y, aunque pareciera que no hay incentivos suficientes como

<sup>11</sup> Ver Perelli, Picado y Zovatto (1995); Mayorga (1995), Landi (1995), Novaro (2000) y Pereira Almas (1997).

<sup>12</sup> Ver el trabajo de Lazarte (1991) sobre crisis de representación y la informalización de la política y la compilación de Manz y Zuazo (1998) sobre diversos casos nacionales y la crisis de representación. También el estudio de Novaro (1995) sobre la crisis de representación y la emergencia del neopopulismo en Argentina pero con consideraciones respecto al resto de países de la región. Ver la compilación de Jackish (1998) sobre representación y democracia en América Latina.

<sup>13</sup> Ver Sánchez López y Freidenberg (1998).

<sup>14</sup> Ver Alvarez (1997); Fernández Rubio (1997); Del Castillo y Zovatto (1998); Ramos Rollon (1998).

<sup>15</sup> Ver Morgenstern (1996 y 2001) y Hawkins y Morgenstern (2000).

<sup>16</sup> Ver Hardoy (1971) sobre los partidos conservadores o el más reciente de Gibson (1998) sobre esta familia de partidos. También ver el de Scully (1992) sobre las familias de centro y el de Ramos Jiménez (1995) sobre las familias de partidos. Ver Martínez Barahona (2001) sobre los partidos uruguayos de izquierda.

<sup>17</sup> Ver Menéndez Carrión (1986); Auyero (1996 y 2000); Escalante (1995) y Pachano (2001).

<sup>18</sup> En este sentido, ver los estudios sobre esta cuestión realizados en el marco de PELA (1994-1999).

<sup>19</sup> Ver Taylor (2000); Turner (1998); Siavelis (1997) y Alcántara Sáez (2001).

<sup>20</sup> Ver Coppedge (1994); Loaeza (1999); Meyenberg (1999); Jimenez Polanco (1999); Santiuste Cué (2000); Levitsky (2000); Freidenberg (2001).

para que los partidos desarrollen estrategias organizativas para forjar lazos con el electorado o que pudiera pensarse que los partidos no tienen estructuras activas que se interrelacionen más allá del momento electoral; existen suficientes razones que llevan a pensar en las actividades que realizan los políticos tanto en épocas no electorales como en momentos de campaña para conquistar a los votantes y para mantenerse en el tiempo con cuotas de poder. La necesidad de conocer ese tipo de actividades, de observar las prácticas políticas y esos procedimientos nos motivó a realizar una investigación de naturaleza comparada que abordara desde una estrategia multidimensional a los partidos políticos de América Latina.

El punto de partida para llevar a cabo ese tipo de investigación ha sido el de revalorizar el papel de estas organizaciones en la región, toda vez que en las últimas décadas, los partidos políticos han actuado como ejes centrales que entrelazan de una manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político<sup>21</sup>. En estos sistemas poliárquicos, en el que predominan la libre e igualitaria competencia por el poder mediante reglas conocidas y asumidas por la mayoría a través de procesos electorales periódicos, la institucionalización del régimen político, la intermediación entre los grupos y el Estado y la profesionalización del personal que actúa en las instituciones del sistema político son elementos indispensables. Y estas tareas han sido desempeñadas por los partidos políticos. Independientemente del modelo de partido del que se parta, las funciones de articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación y de formación de una elite dirigente, con mayor o menor intensidad, siguen siendo vitales para el sistema político.

Una vez pasados los primeros momentos de la transición a la democracia surgidos tras la década de 1980, ya en los procesos poliárquicos rutinarios, los electores han continuado reconociendo a los partidos como referentes, a pesar de los sentimientos antipartidistas de las elites; de la apertura de muchos regímenes políticos para la participación de sectores independientes y de la desconfianza que grupos ciudadanos manifiestan tenerles. Se ha criticado a los partidos, se han promovido modos de representación alternativos, pero hasta el momento no se han propuesto otras formas de democracia que puedan operar sin el concurso de los partidos. En este sentido, en la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos, aún en aquellos que suelen ser considerados como sistemas de partidos de débil institucionalización<sup>22</sup>, los partidos siguen siendo indispensables para el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos y, como ya señalara en la década de 1940 E.E. Schattschneider en su tradicional estudio sobre los partidos políticos norteamericanos, sería inimaginable una democracia moderna sin partidos<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Sobre el sustento empírico de esta argumentación ver Alcántara y Freidenberg (2001).

<sup>22</sup> La categoría "sistemas de partidos de débil institucionalización" ha sido empleada en la investigación de Mainwaring y Scully (1995) para referirse a aquellos sistemas en los que según los autores las agrupaciones partidistas tienen dificultades para vincularse con los ciudadanos y no cuentan con raíces fuertes y estables en el electorado.

<sup>23</sup> "[...] *political parties created democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of parties*" (Schattschneider, 1941). En esta misma línea, un reciente artículo de Lipset (2000) señala que los partidos son indispensables en los sistemas democráticos.

Así, los partidos estructuran la competencia y dan forma a los resultados electorales, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (de manera coyuntural, pero lo hacen), establecen acciones para la actuación legislativa; proveen de cuadros a las instituciones y hacen operativo al sistema político.

La revalorización del papel de los partidos en América Latina conduce a pensar en el modo en que estas organizaciones se comportan no sólo en relación al sistema político sino como sistemas en sí mismos. Esto obliga a pensar en los partidos como sistemas que cuentan con un conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen el tipo de interacción que debe darse en el interior del mismo y en relación con el entorno; que elige a sus representantes a partir de un sistema electoral propio, que recluta a sus afiliados, que cuentan con sus propios poderes de toma de decisiones y que tiene su sistema de resolución de conflictos internos. Los partidos son mini sistemas integrados por actores internos que compiten por ganar el control de sus cuerpos de gobierno e influencia sobre la vida partidista<sup>24</sup>.

Desde esta visión, es posible pensar que las organizaciones partidistas no son actores unitarios sino complejas organizaciones que se comportan en ámbitos diversos y con una variopinta gama de intereses, por lo que dentro de ellos compiten intereses particulares en función muchas veces de motivaciones individuales. Para ganar elecciones es necesario que se dé cierta combinación de intereses de grupos, sin la cual luego sería imposible gobernar. Los partidos son precisamente los que intentan llevar a cabo esa combinación de intereses. Si como señala Kitschelt (1989: 47), los partidos “[...] son sistemas de conflicto con sub-coaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y objetivos [...]”; entonces, no son organizaciones uniformes ni homogéneas. Por el contrario, son sumamente complejas y heterogéneas. Cualquiera sea su configuración orgánica, son una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales con intereses específicos pero con voluntad de superar las diferencias y articular esos intereses diferenciados en pos de una meta mayor.

Las motivaciones por las cuales estos grupos están unidos pueden ser de las más diversas (ideológicas, políticas, territoriales, estratégicas, entre muchas otras). Esas afinidades pueden hasta llegar a ser mínimas entre las partes pero de sumo valor si se da entre cada una de esas partes y un elemento unificador, como un líder de corte carismático, la búsqueda de un objetivo común como realizar un gran cambio social o llevar a cabo una revolución. Las posibilidades son múltiples; pero aún así, hay que destacar la idea de que un partido es la parte de un todo (el sistema político) y, a la vez, él

**Los partidos políticos como sistemas. Una propuesta de estudio para América Latina**

<sup>24</sup> Ver los trabajos de Eldersveld (1964); Crotty (1970); Katz y Mair (1990) o Coppedge (1994).

mismo está integrado por diversas partes que conforman también un todo. Lo que se trata de señalar con ello es que un partido se subdivide en unidades que se articulan (o buscan articular) en el marco de un todo mayor. El ambiente que rodea a este mini sistema político (el partido) imprime su influencia sobre él y, a la vez, el partido puede modificar de diversas maneras a su ambiente. De este modo, el partido es tanto un escenario donde diversos grupos participan (ámbito interno) como también es él el que se participa en un escenario mayor (ámbito externo).

El ámbito interno comprende, por un lado, los individuos y, en su caso, grupos de los que está integrado el partido, y por otro, las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección de la organización partidista. Todos los partidos políticos, hasta los más pequeños, necesitan establecer un mínimo de estructuras y reglas que les permita encuadrar a sus afiliados y organizar sus actividades, tomar decisiones acerca de sus propuestas políticas y estrategias electorales. La organización interna de los partidos se refiere, entonces, a las estructuras y reglas que regulan la interacción entre los distintos actores que los componen<sup>25</sup>. Los dirigentes no se encuentran solos para desarrollar sus estrategias para movilizar apoyos, para participar en las instituciones del sistema político, para vincularse con otras organizaciones políticas o para sobrevivir en el sistema. Por el contrario, ellos cuentan con una “infraestructura logística”<sup>26</sup> que va desde captar afiliados que colaboren en las actividades organizativas, coordinar los órganos locales y nacionales y desarrollar mecanismos para comunicarse con sus votantes.

El ámbito externo de la organización partidista no se refiere necesariamente a actores, estructuras o reglas distintas a las de la organización interna, pero sí a un prisma diferente a través del cual observar a estos actores, estructuras y reglas. Se refiere al vínculo entre los partidos y su entorno y al papel y actividades desempeñadas por determinados actores y organismos del partido en los ámbitos en los que éstos actúan (arena gubernamental, legislativa y electoral). Algunos dirigentes pueden pertenecer simultáneamente a los diferentes ámbitos (que pueden referirse a niveles de gobierno distintos: estatal, regional, municipal, etc.), pero otros sólo participan en uno de ellos. La naturaleza del proceso político puede variar tan extensamente que observadores del mismo partido en diferentes arenas pueden concluir que están observando partidos diferentes<sup>27</sup>. En este sentido, muchas veces el conocer cómo trabaja un partido está determinado tanto por la correlación de fuerzas internas como por la situación externa en la cual estos actúan. Esta distinción es útil para resaltar la doble naturaleza de las organizaciones partidistas, ya que cumplen una función instrumental, en la medida en que se construyen para la consecución de fines externos y, por otra, son escenario

<sup>25</sup> Ver Hix (1995: 96).

<sup>26</sup> Ver Kreuser (1998: 277).

<sup>27</sup> Ver Coppedge (1994: 48).

de la interacción de actores, reglas y estructuras vinculados entre sí<sup>28</sup>.

El comportamiento de un partido puede observarse entonces en dos ámbitos: uno interno al partido y otro externo a él y, a su vez, este último puede manifestarse en tres arenas de actuación diferentes: el partido como organización electoral, el partido como organización de gobierno y el partido en la legislatura. Es el mismo partido, pero con actores, reglas de juego y procesos muchas veces distintos entre sí y, en ocasiones, enfrentados y con intereses diversos. El ámbito externo y el interno, en realidad, son la misma agrupación pero algunas veces puede ser que al observarla de manera diferenciada parecieran ser partidos distintos. En realidad, esta distinción es sólo analítica ya que en la práctica ambas suelen estar integradas por los mismos afiliados que cumplen con sus cargos de representación popular (en la arena gubernamental o en la arena legislativa) al mismo tiempo que ejercen sus cargos en las instituciones del partido.

Los partidos y los políticos pretenden ganar elecciones y para ello organizan actividades, toman decisiones e invierten recursos. Los políticos tienen metas y, para alcanzarlas, diseñan estrategias. Entre todas las posibles metas que un partido puede tener, hay una común a todos, intrínseca a la naturaleza de los propios partidos, que es la de conseguir cuotas de poder para sus dirigentes. La importancia de la función electoral en las actividades que realizan los partidos ha sido tanto materia de controversia como uno de los elementos de mayor consenso en la literatura sobre el tema. Para los que defienden esta postura, la victoria electoral y la conquista del gobierno son la razón de ser de una organización partidista. Cuando el partido compite en elecciones es precisamente esta cara la que prevalece sobre las demás. Si bien es cierto que ni las organizaciones partidistas ni los políticos que las integran tienen como única meta conseguir votos<sup>29</sup>, ya que en un mismo partido conviven personas con intereses y objetivos diversos; siempre existe como meta conquistar cuotas de poder.

Es la competencia partidista la que permite obtener el poder político y la que hace estructurar a todo el resto del partido detrás de aquellos que controlan esta cara de la organización. Sólo los partidos que compitan eficazmente podrán obtener los cargos de representación popular y esto pasará a convertirse en la fuente de incentivos más importante respecto a esta cara y las relaciones con las demás, en particular, si se convierte en un partido gobernante. Los afiliados de esta cara (como en la organización de gobierno) tienden a mirar hacia fuera, hacia la sociedad como un todo, o al menos más allá del electorado

**El ámbito externo.  
El partido como  
organización  
electoral**

<sup>28</sup> Ver Schonfeld (1983). En este sentido, Sjöblom (1968: 52) resume el carácter dual de la organización de partido de la siguiente forma: "Se puede considerar al partido como un ámbito de actuación [...], pero también como un instrumento para las aspiraciones del partido en ámbitos externos [...]. La organización del partido es, pues, considerada como un instrumento para influir sobre el comportamiento de los votantes [...]".

<sup>29</sup> No todos los autores han estado de acuerdo con esta posición. Según Panebianco (1982/1990:33), los partidos no sólo quieren ganar elecciones. De ser así, no se entendería el desempeño de las funciones de oposición o ideológicas que muchos realizan. Desde una posición crítica al funcionalismo, Lavau (1978/1992) se refiere a los partidos antisistemas, los cuales tampoco buscarían en sus términos competir en elecciones.



potencial como la fuente principal de los apoyos. Su fuerza queda determinada por la cantidad de votos que lo respalden y ello condicionará sus vinculaciones con su entorno.

Que un partido termine ejerciendo y sobreviviendo como partido de oposición o que en un determinado momento no le interese la participación electoral, no es suficiente argumento como para desestimar su vocación de competencia electoral. Y es que su constitución como tal indica cierta voluntad por parte de las elites fundadoras de alcanzar el poder. Que luego no se consiga el apoyo electoral como para ser partido de gobierno, no significa que la voluntad de ejercerlo no esté presente. Todo esto aún cuando se adopten estrategias que parecieran indicar lo contrario. La consecución de este objetivo, además, es lo que diferencia a un partido de un grupo de presión u otras organizaciones en el marco del sistema político. Esta meta, junto a otras peculiaridades, sirven como elementos de cohesión en aquellos partidos donde los grupos internos compiten entre sí. El hecho de que una organización esté orientada hacia un objetivo, es decir, que se incline por sí misma a alcanzar determinadas características, no es una condición *sine qua non* a todo sistema; pero, en el caso de los partidos se sostiene que es así, en tanto, hay un grupo de personas que tienen una representación consciente del objetivo para la organización y dirigen a ésta en función de dicha representación. Por todo esto, la movilización del apoyo electoral con la pretensión de incrementar cuotas de poder se presenta como el objetivo principal de los políticos y sus organizaciones<sup>30</sup>. Del mismo modo que en el planteamiento de Downs (1957/1992) el gobierno busca maximizar votos como cualquier empresario que quiere maximizar sus beneficios; los políticos (con sus partidos) actúan como empresarios que venden política a cambio de votos. Por tanto, los partidos formulan políticas para ganar esas elecciones<sup>31</sup>.

---

### **El ámbito externo. El partido como organización de gobierno**

Una vez que se ha ganado una elección presidencial, el partido se prepara para ejercer el gobierno. Ganar elecciones es un objetivo primordial para el partido como organización gobernante, por ello los líderes de esta cara del partido son más dados a mirar fuera, hacia la sociedad como un todo, o al menos más allá del electorado potencial; mientras que los líderes del partido como organización de afiliados, son más dados a mirar dentro, hacia los

<sup>30</sup> Sostener que el principal objetivo de los políticos es ser elegidos (o reelegidos) no supone tomar posición en la discusión respecto a si los partidos buscan votos para conservar su puesto o si los quieren como un instrumento para desarrollar políticas. Sobre este debate ver Aldrich (1995). La crítica más común que normalmente se le hace a la teoría de la elección racional desde la Ciencia Política es que precisamente no tiene en cuenta la manipulación por parte de los partidos de la base estructural de las preferencias y que no resulta verosímil que los políticos sean meros buscadores de cargos y que aprueben programas más con la intención de ganar votos que por convicción o preocupaciones sociales (Ver este debate en Ward 1997). Lo que sí parece estar cada vez más claro, y sostengo en esta investigación, es que los partidos continúan siendo el canal a partir del cual los políticos compiten por los votos ciudadanos. En este sentido Aldrich (1995: 21) se pregunta de manera sugerente “¿Porqué los políticos crean y recrean los partidos, explotan sus rasgos, o ignoran sus dictados? Lo hacen por su propio interés [...] Para ser elegidos necesitan convencer al público de que apoye su candidatura, y movilizar al mayor número de seguidores. Este es un problema de acción colectiva. ¿Cómo consiguen votos los candidatos [...], además de conseguir un equipo de trabajadores y recursos necesarios para ganar las elecciones? Hace ya tiempo que los partidos políticos son la respuesta a esta pregunta [...]” (Aldrich 1995: 23).

<sup>31</sup> La noción de que los políticos se preocupan más por conseguir cargos que de defender los programas que proclaman se encuentra esbozada ya en el texto de Sait publicado en 1927 (En: Key 1955/1962: 316). Respecto a este punto Downs (1957/1992: 96) sostiene que: “En una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos. Por lo tanto, su función social (que consiste en elaborar y realizar políticas mientras se encuentran en el poder) es un subproducto de sus motivaciones privadas (que buscan obtener la renta, el poder y el prestigio que supone gobernar) [...]” (Downs 1957/1992: 96).

afiliados activos<sup>32</sup>. Precisamente, es la competencia partidista la que permite obtener el poder político y la que hace estructurar a todo el resto del partido detrás de aquellos que controlan esta cara de la organización. Sólo aquellos partidos que compitan eficazmente podrán obtener los cargos públicos y solo los que ajusten sus propuestas y decisiones a las condiciones del gobierno los que podrán convertirse en un partido gobernante. En este sentido, una frase de Joseph Kennedy es reveladora al respecto: “we want winners here” (“Nosotros queremos ganadores aquí”)<sup>33</sup> y para ello luchan los afiliados de los partidos puesto que la supervivencia de la organización depende en gran parte de tener incentivos para repartir entre sus afiliados. De este modo, en tanto el partido se acerque más al poder, tenderá a ser controlado en mayor medida por los políticos buscadores de cargos públicos (office seekers)<sup>34</sup> y pretenderá beneficiarse con toda clase de apoyos, independientemente de su origen y los compromisos que ellos generen.

El partido como organización de gobierno está encarnado por las organizaciones de afiliados que ocupan cargos públicos y su fuerza está caracterizada por el dominio de los detentadores de los cargos sobre los grupos extra-gubernamentales, de apoyo, o lo que serían las otras caras del partido. Una característica básica de esta cara es su transitoriedad ya que depende de factores extra-partidistas como, por ejemplo, la electoral. Los incentivos políticos de participación en esta fase del partido suelen ser diferentes a los de las otras caras de la organización<sup>35</sup>. Las recompensas psicológicas del poder, los honores personales y compensaciones materiales que vienen con el cargo, son “potencialmente” importantes para los afiliados que se ocupan de esta fase partidista. Mientras algunos incentivos selectivos están al alcance de los afiliados de la oposición, la totalidad de las “existencias” es aún mayor para el gobierno dependiendo finalmente la asignación de los mismos más del electorado que del partido mismo. Además, las políticas constituyen un importante incentivo para los afiliados de este subsistema, pero con la diferencia de que los que desempeñan tareas en esta fase de la organización son más capaces de apreciar las limitaciones de la implantación de políticas (*policy making*), y por lo tanto para ver el compromiso como un avance progresivo hacia determinado objetivo más que como una retirada parcial de una posición correcta. De este modo, podría interpretarse que aquellos afiliados del partido que lo representen en su gestión de gobierno tenderán a tener actitudes y comportamientos menos conflictivos que aquellos que se encuentran en la fase burocrática o de voluntariado de la organización.

En este ámbito se plantea uno de los problemas más importantes de todo partido político, relacionado con la democracia interna y con dos modelos de representación política y de democracia. Los afiliados del partido, en sus

---

<sup>32</sup> Ver Katz y Mair (1990:14-15).

<sup>33</sup> Ver Lawson (1994).

<sup>34</sup> Ver Katz y Mair (1990).

<sup>35</sup> Según Katz y Mair (1990).

funciones político-institucionales resultado de las elecciones, deben su mandato constitucional a los electores y no a los afiliados, así deben responder a aquellos que los eligieron y no pueden consultar cada decisión que han de tomar con el partido y sus afiliados voluntarios. En tanto que el modelo de la democracia partidista supone que los líderes responden a sus afiliados y a los órganos del partido. Estas concepciones de carácter opuesto conllevan a que se desarrollen conflictos entre distintas caras del partido y diversos sectores del mismo (cargos electos, líderes partidistas, afiliados y electores). Estas tensiones pueden variar de intensidad según las épocas y los tipos de liderazgo que la caractericen<sup>36</sup>. Finalmente, como señalan Katz y Mair (1990), si un partido consigue cargos públicos tiene menores dificultades para garantizar su supervivencia y al mismo tiempo el fracaso en la arena electoral es el indicador más importante del fracaso de esta cara del partido.

---

**El ámbito externo.  
El partido como  
organización  
legislativa**

Esta cara de la organización está integrada por aquellos afiliados (o afiliados auspiciados) que resultan elegidos para desempeñar un cargo de representación popular en el Poder Legislativo (diputados y senadores). Muchas veces sus objetivos pueden estar contrapuestos a los de su propia organización y/o a otros afiliados al partido que detentan su cargo en otros niveles de representación (Presidente, Alcaldes, Prefectos, Gobernadores, Concejales, etc.). No hay una relación directa entre el nivel de influencia y el número de escaños que el partido tenga, ya que se puede contar con pocos escaños pero gozar de cierta capacidad de chantaje o intimidación en el interior del sistema político<sup>37</sup>. Muchas veces, y en particular, en los momentos no electorales, cuando no se está en el ejercicio del gobierno, ésta suele ser la cara del partido con mayor visibilidad ante la opinión pública. Los diputados y senadores se convierten en los portavoces de la agrupación; son los que indican las posiciones y las políticas del partido respecto a las diversas temáticas y suelen ser las personalidades de los que más fácil resulta conocer las posibles estrategias del partido. Son los que están más expuestos hacia la opinión pública y los que muestran el modo en que el partido se comporta en el escenario político<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Por ejemplo, los líderes partidistas tienden a mostrar una imagen más depurada, menos comprometida ideológicamente que los afiliados, debido a la necesidad de obtener votos de electores no identificados con el partido.

<sup>37</sup> Sartori (1976/1992: 155) señala que la capacidad de intimidación de los partidos o, en términos más precisos, las posibilidades de chantaje de los partidos orientados a la oposición están relacionadas con su capacidad para afectar la táctica de la competencia entre los partidos y, en especial, en su capacidad para alterar la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno.

<sup>38</sup> Es preciso señalar la importancia de esta arena en una forma de gobierno presidencialista. En primer lugar, a raíz de analizar los conflictos entre el partido en el gobierno y su representación en el Congreso en diversos sistemas políticos latinoamericanos se observa que más allá de ser afiliados de la misma organización, muchas veces los afiliados que resultaron elegidos para representar al partido en el ámbito legislativo no han tenido las mismas estrategias ni han defendido las mismas políticas que sus pares en el gobierno. Esto ha llevado a que muchas veces la oposición estuviera integrada por afiliados del propio partido de gobierno. En segundo lugar, al constatar que un partido puede tener un papel importante en el ámbito legislativo, siendo oposición, pero no ser partido de gobierno, por lo que no correspondería realizar su análisis en la cara de organización gubernamental y se perdería información fundamental al momento de estudiar la actividad partidaria. En tercer lugar, la naturaleza dual de la legitimidad en sistemas presidencialistas de gobierno incide en que tanto los afiliados del partido elegidos para desempeñarse en el Poder Legislativo y los afiliados del partido seleccionados para ocupar cargos en el Poder Ejecutivo se sientan portadores únicos del mandato popular, llevando esto a posiciones muchas veces irreconciliables entre los que ejercen los cargos en ambas caras.

Esta arena de actuación, más vinculada al ámbito interno del partido, ha sido una de las menos estudiadas<sup>39</sup>. Los “afiliados” de este subsistema son los “funcionarios profesionales” del partido (*officials*) que buscan desarrollar una carrera profesional dentro del partido. Este subsistema tiene muchas características de otras burocracias: permanencia, jerarquía, especialización<sup>40</sup>. En principio, la burocracia partidista debe servir tanto a sus jefes gubernamentales como a los extragubernamentales y, por tanto, esta perspectiva no implica el dominio de una sobre otra. Sin embargo, al mismo tiempo, los burócratas partidistas pueden deber su puesto, o bien estar ligados, con individuos de ambas organizaciones, lo que muchas veces genera conflictos de lealtades entre las distintas caras.

En cuanto a los incentivos se debe tener en cuenta que los burócratas partidistas son, por definición, individuos que viven *de la política más que para la política* (y muchas veces en mayor proporción que aquellos que desempeñan cargos de representación popular). Es más, estos burócratas tienen menos posibilidades de cambiar de partido que los cargos electos. Por esto uno esperaría que la seguridad en sus puestos sea extremadamente importante para ellos y muchas veces más que la seguridad del partido en su posición en el sistema político. Otros incentivos incluyen el incremento de “*status*”, de ingresos y de posibles ascensos así como también la capacidad de intervenir en las políticas en sí. A diferencia de los “gobernantes”, sus posiciones están controladas desde dentro del partido y si bien algunos juzgarán sus acciones en virtud de los resultados electorales favorables de la organización, otros podrían empeorar su situación si el partido resultara victorioso en la competencia política<sup>41</sup>.

**El ámbito interno.  
El partido como  
una organización  
burocrática**

El partido como organización voluntaria de afiliados (en oposición al partido como organización gobernante con apoyos masivos organizados) está caracterizado por la supremacía del Congreso del Partido, como cuerpo responsable de formular las políticas, y por el dominio de aquellos afiliados que ocupan cargos dentro del partido sobre aquellos que ocupan cargos públicos, esto sería el control del partido extragubernamental sobre el partido gubernamental.

Una de las características principales de esta *cara* de la organización es la permanencia y regularidad que supone. A diferencia de las caras gobernante del partido, la electoral o la legislativa, en esta fase conseguir votos no es la meta básica. Si bien a los afiliados del partido les interesa ganar elecciones, no siempre están dispuestos a “sacrificar todo” por los cargos públicos. En

**El ámbito interno.  
El partido como  
organización  
voluntaria de  
afiliados**

<sup>39</sup> Para el caso de los partidos europeos, esto ha sido señalado por Katz y Mair (1990).

<sup>40</sup> A pesar de las similitudes con otros aparatos burocráticos, la seguridad que proporciona la estabilidad, así como el reconocimiento y el ascenso en función de los méritos, parecen estar menos desarrollados que en el Estado o en las burocracias empresariales (Katz y Mair, 1990:15).

<sup>41</sup> Ver Katz y Mair (1990:15).

todo partido político los afiliados tienen libertad para salir y para entrar de la organización y su colaboración es voluntaria; la supervivencia de la misma depende de la existencia de estos. Por ello, aunque la base de afiliados o colaboradores voluntarios sea de una extensión mínima siempre será requerida como una condición de subsistencia de la organización. Los incentivos primarios de participación son público-propositivos (políticas), simbólicos y solidarios. La adhesión, la identidad (incentivo colectivo) y la formación de la política partidista tienden a ser de gran importancia, lo que puede imponer graves limitaciones a los líderes cuya posición en el partido como un todo, depende de su posición en la organización de afiliados “*per se*”<sup>42</sup>.

El estudio de un partido político como una organización de afiliados supone preguntarse acerca de dónde se adoptan las decisiones importantes del partido; cuáles son los afiliados y las funciones de las instituciones internas, cuáles son las normas acerca de la selección de los candidatos, el número de afiliados de base, desagregado por clases; las obligaciones y derechos de los afiliados; las características de su participación, el número de oficinas (o “unidades básicas”), entre otras particularidades. En este sentido, se propone estudiar esta cara del partido resaltando diferentes cuestiones vinculadas a los: a) afiliados y los no afiliados; b) el papel del afiliado; c) el nivel de afiliación; d) la permanencia de la afiliación; e) el tipo de afiliación en el marco del nuevo activismo político, f) la comunicación y la movilización, g) la representación de los afiliados y la organización de los afiliados y los fines del partido.

La integración del afiliado dentro de un partido político es un fenómeno multidimensional. Estar dentro de una organización (y no fuera) – ser miembro y no no-miembro – tiene un significado político y simbólico tanto para la persona como para su entorno. Los incentivos de participación suelen ser los propósitos públicos (políticas), simbólicos y solidarios. La mayoría de las veces la entrada y la salida de una organización está determinada por el control voluntario de los individuos afiliados y suele tener un fuerte sentido de ritual. Los requisitos que el partido imponga para inscribirse, el tipo de acuerdo que las organizaciones territoriales deben prestar para el ingreso de un nuevo miembro, los derechos que adquieren y los deberes a los que están sujetos y la manera en que los “ya afiliados” deciden la incorporación de los aspirantes son algunas maneras de medir cual es la política de la organización hacia los afiliados.

Los partidos de integración de masas se han caracterizado por la necesidad de una extensa base de afiliados. Diversos autores<sup>43</sup> señalan cambios en la vida partidista y describen una nueva manera de comportarse de estas organizaciones,<sup>44</sup> menos interesadas en “captar nuevos afiliados” como de

<sup>42</sup> Ver Katz y Mair (1990:14-15).

<sup>43</sup> Ver Panebianco (1982/1990); Katz y Mair (1995).

<sup>44</sup> A pesar de esta afirmación cabe destacar que en algunos estudios sobre partidos políticos europeos no se ha encontrado un descenso en el nivel de afiliación de los partidos sino un cambio en sus funciones. Los niveles cuantitativos de afiliación pueden ser mantenidos, pero cualitativamente la organización puede haber cambiado.

“captar más votos”. En este sentido se han descrito nuevos modelos de partido denominados como *catch-all* (atrapalotodo)<sup>45</sup>, los que se manifiestan menos en tener extensas bases militantes, en hacer discusiones político-ideológicas, en dar participación activa a los afiliados ordinarios y más preocupados por ser eficientes en su función maximizadora de votos. Estos cambios en las actividades de los partidos han afectado directamente la calidad de la afiliación. Un partido puede facilitar la adhesión como miembro disminuyendo los requisitos (y expectativas) de la participación de los nuevos afiliados, exigiendo menos implicación activa por parte de la base. Asimismo, estos cambios en la política hacia los afiliados de los partidos, lamentablemente, dificultan la manera en que se puede medir esta dimensión ya que era mucho más sencillo obtener las cifras absolutas de afiliación que evaluar el “descenso cualitativo del partido”. En cualquier caso algunos autores señalan la existencia de una relación entre el número de afiliados con la homogeneidad e implicación de los afiliados en el partido.

La estructura de los partidos como organizaciones de afiliados requiere de instituciones representativas con el establecimiento de una serie de normas que pauten el funcionamiento interno de las mismas. La organización partidista está íntimamente vinculada con las metas del partido. Es así que los fines determinarán el papel que tendrá el partido como organización voluntaria de afiliados<sup>46</sup>. Dentro de esta misma cara de actuación se debe considerar también a los líderes partidistas. En definitiva, ellos también son afiliados del partido y la mayor parte de las veces son “la única cara visible del partido”<sup>47</sup>. Pero, como se mencionaba en páginas anteriores, nunca un líder maneja por sí solo una organización, lo que desestima la posición de aquellos que creen que las organizaciones partidistas son sólo ese líder visible. Siempre, hay una estructura organizativa que lo apoya, por una parte, y una estrategia organizativa, por la otra. Toda agrupación partidista cuenta con una coalición dominante<sup>48</sup> que sostiene al líder (y donde el líder se sostiene). Un líder es aquel que ha demostrado la suficiente capacidad como para poder controlar las zonas de incertidumbre organizativa y de manejar las relaciones con la oposición y con los afiliados de su propio grupo. Para ello, por más que el líder parezca disponer de un poder absoluto, la observación muestra a menudo que éste dispone de una conformación más compleja de la estructura de poder. Por tanto, el líder no *trabaja* solo sino que cuenta con una organización más o menos estable, que sirve para vincular

<sup>45</sup> Ver Kirchheimer (1966).

<sup>46</sup> Cuando el partido no está guiado únicamente por la intención de conquistar cargos, las opiniones de los afiliados tienden a ser más consideradas por las cúpulas de la organización. Si el grupo o coalición dominante considera la pureza de las políticas más importante que el acceso a los beneficios de los cargos, los fracasos electorales e incluso la pérdida de participación en el gobierno tendrán menores consecuencias que los impactos más directamente relacionados con las posiciones políticas (o ideológicas) del partido.

<sup>47</sup> *Aunque hay ocasiones en la que los líderes no ejercen los máximos cargos dentro de la estructura del partido, lo que se presenta como un indicador más de que el “poder formal” de la organización no se corresponde con el “poder real” en la misma.*

<sup>48</sup> La coalición dominante de un partido “[...] está integrada por aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales [donde] los equilibrios de poder [...] pueden alterarse si uno de los líderes pertenecientes a ella consigue un control sobre ciertas zonas cruciales de incertidumbre, aumentando... su capacidad de distribuir incentivos... por tanto (es) siempre una construcción esencialmente precaria” (Panbianco, 1982/1990:91). De este modo, el control de estos recursos convierte a esta coalición en el principal centro de distribución de los “incentivos organizativos del partido”. La coalición dominante es una “alianza de alianzas” (93), esto es, una alianza entre grupos que a su vez son coaliciones de grupos más pequeños. La utilización de esta categoría no tiene una connotación territorial, por ello, la misma no se limita a los líderes nacionales (o un sector de ellos) sino que permite tener en cuenta a líderes locales e intermedios.

a la militancia de los distintos territorios donde el partido está presente electoralmente (organización territorial) y a aquellos ámbitos sociales o profesionales relevantes para los intereses que quiere defender (organización sectorial). Este mínimo de estructuras y reglas le permite organizar sus actividades, tomar decisiones acerca de sus propuestas políticas y estrategias electorales y, en una buena parte de los casos, satisfacer los requisitos que le exige el régimen político y las reglas del sistema electoral para poder funcionar en el sistema de partidos. La existencia de esta estructura implica, a su vez, la existencia de una red de relaciones entre la cúpula y las elites que está articulada jerárquicamente así como también las relaciones entre ese grupo dominante y los otros afiliados del partido. Así pueden encontrarse dos sectores: la elite, numéricamente reducida dentro de la cual se encuentra la coalición dominante, y los afiliados del partido, de mayor número que la anterior.

Muchas veces pareciera que se privilegiara una de las caras del partido sobre las otras, por ejemplo, cuando el partido gana una elección (partido como organización electoral) y debe llevar a cabo la gestión del gobierno (partido como organización de gobierno) o gana escaños en el ámbito legislativo (partido en la Legislatura); cuando se realiza un Congreso Nacional y sobresale el Presidente del partido que muchas veces ni siquiera es el líder de la agrupación (partido como organización burocrática) o cuando se realiza una campaña electoral y se requiere de la voluntad y movilización de los afiliados para hacer el trabajo partidista (organización de afiliados voluntarios). El equilibrio entre las diversas caras o arenas de actuación suele ser cambiante según el predominio de un momento sobre otro. En las décadas de 1960 y 1970 la organización de afiliados tenía mayor “poder estratégico” que las otras dos, mientras que en la actualidad, la organización electoral, gobernante o legislativo, detentan mayor poder. Pareciera ser que el ámbito externo sobresale en importancia frente al ámbito interno, algunos hasta se refieren a la presencia de meros “partidos electorales” o “partidos legislativos”. A pesar de ello, ninguna de las caras o frentes del partido, consideradas de manera individual, son actores unitarios<sup>49</sup>. Por el contrario, siempre deben ser analizados como “partes” de un todo mayor, de un sistema político en sí mismo, puesto que solo a través de la interrelación de estas cinco caras se consigue definir y llevar adelante la política del partido.

<sup>49</sup> La interrelación entre las caras es bastante compleja, ya que implica tanto a los conflictos entre actores individuales o entre grupos de actores dentro de cada “cara” como también a los conflictos entre caras. Por ejemplo, cuando individuos que tuvieran posiciones en varios subsistemas emplean los recursos de uno de ellos como arma para el conflicto interno en (o contra) el otro. Si se quiere profundizar acerca de las relaciones entre las caras y sus posibles consecuencias se recomienda consultar el trabajo de Katz y Mair (1990) donde se desarrolla un modelo de análisis similar al presentado pero limitado a la presencia de tres caras.

# ORGANIZACION Y DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Una característica esencial de cualquier democracia moderna es la presencia de partidos políticos. Un partido político es un grupo de ciudadanos que se ha organizado para buscar y ejercer el poder dentro de un sistema político. Todos los partidos participan en alguna medida en el ejercicio del poder político, sea mediante la participación en el gobierno o cumpliendo el papel de la oposición. Los partidos son los vehículos a través de los cuales los ciudadanos se unen libremente para hacer campañas para lograr cargos públicos ganando una mayoría de asientos dentro de un cuerpo legislativo, para expresar sus propios intereses y necesidades así como sus aspiraciones para la sociedad en la cual viven. Sin partidos, los ciudadanos carecen de vehículos alternativos de organización y se empeora el potencial de concentración y abuso del poder. Los partidos plantean alternativas de gobierno, políticas y gente ante el público.

Los partidos políticos nominan candidatos, organizan la competencia política, unifican porciones del electorado, convierten preferencias políticas en políticas estatales y cuando están fuera del poder, ofrecen una oposición de crítica constructiva. Los partidos políticos organizados sirven dos fines importantes—primero, definen y expresan las necesidades de un grupo de una manera comprensible para el público y el sistema político. Segundo, desarrollan suficientes ideas comunes entre un grupo significativo de manera que puedan ejercer presión sobre el sistema político.

Con el amplio crecimiento de las democracias electorales durante los años noventa, los partidos políticos han proliferado alrededor del mundo. Pueden hallarse partidos en todos los continentes y en todos los países y los sistemas multipartidarios de gobierno se han convertido en la principal manera de organizar la política. Los partidos políticos juegan un papel vital en la expansión y consolidación de la democracia. El sistema electoral de un país dicta la manera en que los partidos funcionan dentro de una democracia, lo cual influencia a su vez su sistema de partidos. El sistema de partidos influencia entonces el rol y funciones de los partidos políticos, los tipos de partidos y el desarrollo de los partidos fuertes.

En la mayoría de los países, se exige a los partidos que cumplan con las

## El Rol Crítico de los Partidos Políticos

**Los partidos son los vehículos por medio de los cuales los ciudadanos se unen para hacer campañas para obtener cargos públicos ganando una mayoría de asientos en un cuerpo legislativo para expresar sus propios intereses y necesidades así como sus para la sociedad en la cual viven.**



obligaciones legales para su inscripción y reconocimiento legal, incluyen un nivel mínimo de afiliados, una constitución y plataforma escrita y la elección de líderes partidarios. Dependiendo de una serie de factores -tales como el tipo de sistema democrático, la ley electoral y el rol histórico de los sindicatos laborales, grupos religiosos y comunidades étnicas- un país puede tener entre dos a 100 partidos inscritos. En algunos casos, los partidos pueden fusionarse o dividirse a través del tiempo y nuevos partidos pueden desplazar a partidos más antiguos atrayendo a sus partidarios. No obstante, un sistema estable de partidos típicamente tiene de dos a 10 partidos importantes. Algunos partidos pueden ser importantes porque tienen la capacidad de montar una mayoría nacional en elecciones presidenciales. Por otra parte, los partidos pequeños pueden ser importantes si afectan el equilibrio del poder dentro de un sistema parlamentario, y pueden así decidir cuales partidos más grandes controlarán el gobierno y escogerán al Primer Ministro. Otros partidos pueden ser importantes porque representan un electorado que es, por ejemplo, influyente por motivos sociales o económicos.

En los Estados Unidos, la democracia que ha funcionado durante más tiempo en el mundo, los partidos han jugado un papel que ha sido esencial a partir de los primeros años de la república hace dos siglos. Aunque no se mencionan en la constitución estadounidense y no fueron previstos por los fundadores de la nación, los partidos políticos surgieron prontamente y persistieron porque servían necesidades esenciales, tales como ayudar a organizar las prioridades de la legislatura, identificando candidatos y políticas alternativas y promoviendo la responsabilidad de la mayoría. Necesidades dinámicas similares dentro del sistema parlamentario británico tuvieron como resultado el desarrollo de partidos políticos nacionales coherentes a principios del siglo 19. Tal como observó el periodista americano David Broder, el satisfacer aquellas necesidades requiere una “institución que clasificará, sopesará y en la medida de lo posible, reconciliará la multitud de exigencias conflictivas de individuos, grupos, intereses, comunidades y regiones ... ; organizarlos para disputar los cargos públicos y luego servir como un enlace entre el electorado y la (gente) que se ha escogido para gobernarlos. Cuando los partidos cumplen bien con su misión, tienden a cumplir una función tanto unificadora como esclarecedora para el país.” La capacidad de los partidos políticos de cumplir con sus múltiples tareas, incluyendo la nominación y el respaldo de los candidatos para cargos públicos, el disputar y ganar elecciones y ocasionalmente controlar las riendas del gobierno, los diferencia de otras organizaciones cívicas voluntarias dentro de una democracia..

Por cierto, no todos los partidos satisfacen las necesidades políticas de un país de la misma manera ni en la misma medida. Factores tanto externos como internos pueden afectar los métodos y capacidades de un partido. Por ejemplo, la naturaleza del sistema político -si es un sistema presidencial o parlamentario, si la votación electoral es a través de listas abiertas o cerradas, si la legislatura se ha organizado a base de distritos electorales únicos o de

varios afiliados- exigirá de distinta manera a la estructura y el proceso de planificación estratégica de un partido. Los partidos políticos recién nacidos pueden quedar limitados por dinero, capacidad de organización o incapacidad de comprender el rol esencial del partido dentro de una democracia. Los partidos políticos efectivos necesitan líderes y organizadores que comprenden el rol de los partidos políticos dentro de una sociedad democrática y que son capaces de usar de manera eficaz las técnicas modernas de organización, comunicación, obtención de fondos y entrenamiento.

En muchas democracias nuevas y que están surgiendo, la sociedad está dejando atrás un período de dominación por un partido o grupo político. Muchas de las viejas presunciones y prácticas del antiguo sistema político tienen que descartarse si es que ha de crecer un sistema democrático. Por ejemplo, en países en los cuales el poder político jamás cambió pacíficamente de manos, los nuevos líderes políticos así como los ciudadanos tienen que llegar a comprender que los oponentes políticos no son enemigos mortales, y que la transacción y el compartir el poder no son indicios de debilidad sino que en vez de ello son ingredientes esenciales del proceso democrático. Un participante sudafricano en un entrenamiento del NDI describió a la nueva democracia de su país de esta manera: “Tenemos un partido gobernante . . . un partido de oposición oficial y otros partidos de oposición menores. Ellos difieren en sus ideologías y principios pero también difieren de una manera responsable. Esta es la esencia de nuestra experiencia que otros países debían llevar consigo. Cuando regresen a casa, deben comprender que no tienen que resolver sus diferencias a través del barril de un rifle. Puede usar instituciones democráticas como un parlamento (y) elecciones.”

La construcción de instituciones democráticas y el desarrollo de prácticas democráticas es un proceso dinámico constante. Para cada país, una serie de factores políticos, sociales e históricos forjarán el camino a la democracia. Los líderes de nuevos partidos políticos tienen que cumplir un papel especial. El legado del autoritarismo en los partidos políticos así como en la organización global de la sociedad hace que sea imperativo que una nueva ética democrática sea la luz orientadora que informe e inspire a los líderes partidarios dedicados a lograr un cambio democrático

“Los cimientos primero “ es un lema que los líderes y organizadores políticos deben de tener en mente cuando quieren construir un partido político exitoso. Thomas P. (“Tip”) O’Neill, legislador estatal y federal de Boston, Massachusetts que llegó a ser el Presidente de la Cámara de Representantes en los años ochenta, frecuentemente explicó a sus colegas partidarios “toda la política es local.” Una parte significativa del tiempo, atención y dinero de un partido debe orientarse al nivel local. En la última medida, la fuerza y estabilidad de un partido político nacional y el éxito de sus candidatos a

### **Enfocando el Nivel Local**

cargos electivos a todo nivel están estrechamente ligados al número de afiliados de su partido que son activos y entusiastas a nivel local. La base local de un partido político, al igual que las raíces de un árbol, debe de ser fuerte si es que el partido va a crecer y tener éxito. Los líderes partidarios pueden comprender la importancia de la construcción del partido a nivel local pero en la práctica no todos actúan de acuerdo con ello ni contribuyen plenamente a este proceso democrático. El resultado frecuentemente es un partido que no puede competir y que es incapaz de asumir el control del gobierno.

Los líderes y organizadores del partido no pueden olvidar la importancia esencial del miembro individual. Sin afiliados, los líderes de un partido, no importa cuan elocuente o inteligentes sean, están condenados a ocupar los márgenes de la vida política democrática de su país. Es más, los líderes de partidos no pueden darse el lujo de olvidar que la autoridad última para el establecimiento de políticas es, y siempre debe estar, dentro de los afiliados del partido si es que el partido va a ser genuinamente democrático.

---

### **Democracia en los Partidos Políticos**

Los líderes y quienes mantienen a los partidos políticos desempeñan un papel crítico en una transición exitosa hacia la democracia. Para promover la democracia en su país, sin embargo, los partidos políticos tienen que ser democráticos. Si los partidos no practican y respetan a los valores democráticos en sus asuntos internos, entonces es improbable que lo hagan cuando ganan elecciones y comienzan a gobernar. Tal como lo dijera un activista de un partido de Zimbabwe: “¿Cómo reconcilia el querer limitar la sucesión de liderazgo dentro de la nación si no lo limita dentro del partido? Los partidos tienen que aprender a aceptar plazos limitados de liderazgo partidario, entonces podrán inculcar estas expectativas para el liderazgo nacional.” Los partidos políticos – sea en el poder o en la oposición – tienen una obligación de respaldar y proteger los valores democráticos y derechos humanos dentro de sus propias organizaciones.

Ningún partido político declarará normalmente que es opuesto a la democracia. La democracia se ha vuelto una idea tan irresistible que inclusive gobernantes militares y dictadores civiles están ansiosos de proclamar su devoción a las normas democráticas. Sin embargo, en un partido político, no florecerá la democracia meramente porque se proclama. De hecho, la democracia interna del partido puede ser afectada por factores tales como: administración y estructuras de comunicación aisladas; una falta de cambio y oportunidad de liderazgo y afiliados del partido marginados. A veces, estos factores crean una situación en que unos pocos individuos dominan los asuntos partidarios sin prestar la debida atención a los afiliados en general. Dicha situación no permite incluir a todos y no da la oportunidad a los afiliados para forjar las políticas de un partido.

El compromiso de un partido con los principios democráticos debe reflejarse no sólo en su constitución escrita sino también en la interacción diaria entre los líderes y afiliados. Eso es, un partido debe estar comprometido con el ejercicio de un comportamiento democrático. Un partido democrático:

- Permitirá que los afiliados expresen libremente sus puntos de vista.
- Promoverá la participación de mujeres, jóvenes y grupos indígenas.
- Alentará la participación de todos los afiliados.
- Tolerará distintas ideas.
- Respetará las reglas y procedimientos acordados para la toma de decisiones.
- Mantendrá a los líderes responsables ante sus afiliados y partidarios.

Para tener éxito, un partido político necesita una serie de atributos, incluyendo afiliados entusiastas, líderes bien informados y comprometidos e ideas prácticas e innovadoras para mejorar al país. Todos estos atributos, sin embargo, no pueden garantizar el éxito si el partido está mal organizado. Si no hay procedimientos visibles de toma de decisiones, si la gente dentro del partido no comprende sus roles y responsabilidades y si la comunicación dentro del partido no es clara y frecuente, inclusive un partido con buenas ideas y afiliados bien intencionados puede no llegar a lograr sus metas. Los partidos políticos cometen con demasiada frecuencia el error de dedicar todos sus recursos y energía a campañas electorales a corto plazo, en vez de construir y mantener una organización partidaria democrática sólida. La organización partidaria debe ser una prioridad para los líderes partidarios antes de preocuparse de temas de organización de una campaña.

### Organización del Partido

Aunque la estructura de los partidos puede variar, un modelo organizativo típico incluirá comités partidarios que van desde el nivel nacional hasta los niveles locales. A todo nivel, necesita haber claridad y precisión acerca de los roles, responsabilidad y autoridad, para asegurar la coordinación y coherencia.



### Estructura de Organización de un Partido

## Desarrollo de los Partidos Políticos

**Los elementos claves del desarrollo de partidos políticos son aplicables a todos los partidos en todas las situaciones.**

Para que los partidos políticos puedan ser eficaces en su interacción con sus electores y entre si, deben identificar primero sus propios puntos fuertes y débiles. Para muchos partidos, particularmente aquellos en democracias de transición, la participación en el proceso electoral puede plantear tantos retos como oportunidades. Si bien una elección indudablemente concentra a un partido en lo que concierne a su meta global de lograr el poder en el gobierno, el desarrollo de la capacidad interna del partido y su capacidad de maximizar su potencial es un proceso constante que debe evolucionar a través de un período más largo de tiempo. Aun partidos con estructuras internas altamente desarrolladas pueden tener que reconocer que el clima en que operan ha cambiado dramáticamente. Por ejemplo, pueden hallarse en la oposición después de años de estar en el gobierno sin retos y tener que operar dentro de un nuevo ambiente político en que la propia historia del partido es una desventaja. Tal cambio en el status quo plantea nuevos retos para todas las partes participantes.

Los elementos esenciales del desarrollo de un partido político son aplicables a todos los partidos en todas las situaciones. Cómo se adoptan estos elementos varía y para que un partido tenga éxito en lograr sus objetivos, necesita ocuparse de temas tales como democracia interna y estructuras partidarias, identificación y reclutamiento de candidatos, desarrollo y comunicación del mensaje.

Por ejemplo, los partidos pueden tener principios esenciales que han sido imprecisamente definidos que los diferencian de sus competidores pero para poder tener éxito deben de poder traducir estos principios en políticas concretas que sean atractivas para el electorado. La capacidad de transmitir su mensaje de una manera que sea significativa y conseguir que aquel mismo mensaje sea expuesto por candidatos que sean percibidos como plausibles y con la capacidad de poner en práctica las políticas del partido es de vital importancia para desarrollar una imagen positiva del partido. Un partido debe también buscar llevar su mensaje al público más amplio posible. Hacerlo, significa abrir sus puertas a otros grupos de intereses y aceptar nuevos afiliados que estén dispuestos no sólo a aceptar su filosofía sino acogerla de una manera proactiva. Un partido que muestra un alto nivel de organización y eficiencia interna hallará también que le resulta más fácil convencer al electorado de su potencial para gobernar de una manera eficaz.

**Un partido debe tratar de llevar su mensaje al público más grande que sea posible. Hacerlo, significa que tiene que abrir sus puertas a otros grupos de intereses y traer gente nueva que esté dispuesta no solo a aceptar su filosofía sino a asumirla de una forma pro activa.**

Los activistas políticos democráticos son equipados con las aptitudes que necesitan para establecer partidos políticos representativos, responsables, transparentes y efectivos en base a las necesidades expuestas de los partidos políticos, la etapa de transición política y las condiciones culturales dentro de un país específico. Las actividades de desarrollo de un partido político pueden implementarse junto con otras actividades relacionadas con la sociedad civil, el gobierno y las elecciones. Por último, la meta de todos los esfuerzos es la de respaldar el desarrollo de instituciones y procesos efectivos que contribuyan a una democracia sana y fuerte.

La información y la asistencia técnica se brinda a partidos políticos nuevos y recientemente democráticos sobre una base inclusive y multipartidaria. La

finalidad de dichos programas es la de profundizar y ampliar los valores y las prácticas democráticas en sociedades en transición al permitir que los partidos políticos desempeñen su rol especial y cumplan con sus responsabilidades de una manera profesional, transparente y pacífica que sea compatible con los estándares internacionales y las leyes de sus respectivas sociedades.

Generalmente hay tres esferas importantes para el desarrollo de un partido político en que se ofrece asesoría y ayuda técnica: desarrollo operacional y estructural, técnicas de campañas electorales y partidos políticos en el parlamento. Estas actividades contribuyen a la eficacia de un partido político y se complementan entre si. Con mucha frecuencia, los partidos necesitan ayuda en todos estos rubros. Dependiendo de la situación –proximidad de una elección o un cambio en el ambiente político que permite mayor libertad para que operen los partidos políticos– un programa apropiado debe adaptarse, después de consultar a los líderes partidarios.

### **Esferas de Desarrollo del Partido Político**

Los partidos a través de todo el mundo son galvanizados para actuar por una elección, lo que inevitablemente absorbe la energía por igual del liderazgo y de los afiliados. Es el momento en que sus afiliados tienen un compromiso mayor con el partido, cuando están más sensibles a sugerencias y, desafortunadamente, más a la defensiva con respecto a su comportamiento. Si bien un partido político debidamente estructurado y efectivamente organizado hará un impacto mucho mejor en una campaña electoral y logrará mayor éxito, frecuentemente ha sido difícil lograr que los partidos presten mucha atención al desarrollo organizativo cuando hay una elección a la vista. En estas situaciones, lo normal es ofrecer asesoría y ayuda en el área de técnicas de campañas electorales con la idea de ocuparse de los temas organizativos más fundamentales una vez que haya tenido lugar la elección.

El desarrollo operacional y estructural de los partidos políticos es abrumadoramente el área más importante de la programación, y es esencial para respaldar el proceso democrático en las sociedades en transición. Si bien la capacidad de un partido de hacer una campaña electoral efectiva frecuentemente se ocupará de las preocupaciones inmediatas del liderazgo y de los afiliados, la capacidad de organizar y crecer fuera del ciclo de elecciones sirve para crear un sistema multipartidario sano y competitivo mucho tiempo después que hayan cesado las actividades del programa.

### **Desarrollo operacional y estructural**

La democracia interna del partido va a la esencia de un partido político sano y vibrante. El objetivo de la democracia es darle a la gente el derecho de escoger. Mediante elecciones, ellos escogen y obtienen control sobre sus líderes políticos. Así como los ciudadanos de una nación tienen derecho a dar sus votos en elecciones, así igualmente los afiliados de un partido político

deben tener derecho de seleccionar y rechazar sus líderes, quienes desempeñan cargos y candidatos para cargos públicos. Si bien la necesidad de democracia interna es casi universalmente aceptada (en principio), la estructura del proceso de toma de decisiones de un partido no siempre lleva a ello. (favor ver Apéndice I para agendas que muestran programas de NDI en Indonesia, Zambia, Croacia y Bosnia-Herzegovina.)

#### **Temas Que Se Verán en el Desarrollo Operacional y Estructural:**

- Desarrollo y reclutamiento de afiliados
- Utilización de afiliados voluntarios
- Desarrollo del mensaje
- Comunicaciones, internamente y con el electorado
- Relaciones con los medios de comunicación
- Estructuras nacional, regional y local del partido
- Ampliar la base del partido
- Crear una operación efectiva de la sede
- Construcción de base de datos
- Organización de congreso o eventos del partido
- Investigación de problemas y de política
- Encuestas de opinión
- Obtención de fondos
- Establecer relaciones con grupos de intereses

#### **Técnicas de campaña electoral**

#### **Actividades Efectivas para una Campaña Electoral:**

- Planificación estratégica y desarrollar una campaña efectiva
- Crear un equipo para manejar la campaña y asignar responsabilidades
- Motivar y movilizar los afiliados del partido
- Desarrollo del Mensaje/Plataforma
- Comunicación con el electorado y extender la acción al votante
- Relaciones con los medios de comunicación
- Identificación, reclutamiento y selección de candidatos
- Financiación y fijación del presupuesto de la campaña
- Conseguir que vayan a votar
- Vigilancia de las urnas
- Votación

Los programas de partidos políticos que se relacionan con elecciones se ocupan de todas las actividades que son necesarias para estructurar y conducir una campaña electoral efectiva. La energía y el activismo de la temporada electoral permiten un mayor desarrollo a largo plazo del partido canalizando la energía en construir estructuras y procesos sostenibles dentro del partido.

### **Evaluación Después de la Elección**

Una serie de reuniones de “lecciones aprendidas” con los partidos inmediatamente después de la elección son extremadamente valiosos. Tanto para ganadores como para perdedores, vale la pena realizar una reunión después de la elección para considerar las nuevas circunstancias y las maneras, si las hubiera, en que el entrenamiento pueda seguir siendo beneficioso. Resulta importante reaccionar prontamente después de las elecciones ya que el nuevo status quo puede arraigarse muy pronto. Hay una breve ventana de oportunidad de participar en la formación de la nueva realidad. Obviamente, el sentir y la agenda será fundamentalmente distinta dependiendo si el resultado fue exitoso o un fracaso. El peor escenario es un partido que ha perdido o está por perder su liderazgo y una parte sustancial de su base electoral y que por lo tanto puede estar afrontando la perspectiva de la extinción. El aprender a vivir con un resultado electoral malo, aceptar las consecuencias y empezar el proceso de reconstrucción es una importante experiencia de maduración para cualquier partido político.

NDI ha realizado una serie de tales reuniones, por ejemplo, Polonia, Ucrania y Macedonia, y en el caso de Polonia ocurrió un impacto adicional interesante. El programa polaco se estaba ejecutando en ciertas regiones pero no en todas. En el transcurso de la discusión, las regiones en que NDI estaba asociado usaron la literatura y resultados electorales para mostrar el efecto del entrenamiento en sus campañas regionales y los mejores resultados logrados en comparación con otras regiones. Esta exhibición de “mostrar y contar” ayudó a convencer a las otras ramas a adoptar las técnicas.

Con gran frecuencia, la preocupación de un partido con el establecimiento de su organización o el luchar en una campaña electoral hace que deje de lado el tema crucial de la capacidad de cumplimiento del partido en el parlamento. Si bien es marcadamente distinto a los programas de gobierno en general, esta área de programación es suplementaria a la labor importante de desarrollar la capacidad legislativa. El rendimiento del comité ejecutivo o grupo parlamentario del partido, y de parlamentarios individuales influencia en gran medida la percepción y el perfil ante el público de un partido. Las estrategias políticas adoptadas por los partidos en el gobierno y en la oposición, normalmente tienen mayor impacto sobre el electorado que muchas otras actividades que realizan los partidos fuera de una elección. Un partido puede generar una impresión favorable en el electorado mediante un rendimiento efectivo y plausible en el parlamento. Un récord de integridad en la representación de los intereses del electorado de una manera consistente en el parlamento mediante la promoción de ciertas iniciativas políticas en el gobierno o en la oposición y ofrecer un liderazgo innovador y unificado es un punto de venta fuerte para un partido al momento de las elecciones.

En las democracias nuevas y en transición, muchos partidos cuentan con poca experiencia en organizar sus actividades dentro del parlamento y muchos parlamentarios no conocen su papel y buscan asesoría en el establecimiento y contratación de empleados para una oficina y en manejar las relaciones con sus electores.

### **Los Partidos en el Parlamento**



La actividad programática con los partidos en el parlamento ayuda a la creación de una estructura de comité ejecutivo que mejor convenga al partido y al sistema parlamentario. Unido estrechamente, o frecuentemente como precursor a programas de gobierno (que se ocupan de temas tales como relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, supervisión del ejecutivo y comités efectivos), los programas de partidos en el parlamento ofrecen ayuda y asesoría técnica.

### **La asistencia a los Partidos en el Parlamento**

- El rol de los partidos en la oposición y en el gobierno
- Los derechos y responsabilidades del gobierno y de la oposición
- La estructura de un grupo o comité directivo parlamentario
- El proceso de toma de decisiones dentro de un comité directivo
- El uso efectivo del tiempo parlamentario para el debate
- Investigación de política y temas
- Uso efectivo de recursos limitados
- Disciplina partidaria y el rol de un whip (encargado de disciplina del partido en el parlamento)
- Relaciones entre partidos y formación de coaliciones
- Relaciones con los votantes
- Comunicaciones – afiliados del comité directivo, sede, afiliados del partido y el electorado
- ¿Cómo aprovechar mejor a los afiliados de poca antigüedad – “diputados sin cargos oficiales”
- Crear relaciones con grupos de intereses y la sociedad civil

### **1998 Elección Ucraniana**

En 1998, por primera vez en la historia, el 50% de los parlamentarios fueron elegidos por medio de listas partidarias. Para los partidos de orientación democrática, esto planteó nuevas oportunidades y retos.

Antes de la elección de 1998, los parlamentarios eran elegidos por distritos electorales de mandato único. Por lo tanto, después de la elección se hizo aparente que muchos partidos estaban perdiendo los afiliados de su facción que, como resultado de ser elegidos por medio de las listas, se pasaron a otros grupos debido a razones financieras. Esto, a su vez, motivó preocupaciones dentro de los partidos de desarrollar un método de mejorar y fortalecer sus facciones dentro del Parlamento.

NDI realizó una serie de consultas sobre la estructura con relación a facciones y el rol de los chips dando a conocer diferentes experiencias en otros parlamentos alrededor del mundo. La disciplina de facción fue uno de los principales temas durante una misión de estudios a Polonia y Rusia que emprendieron los Parlamentarios en 1999-2000. Como resultado de este trabajo, los asociados de NDI en el Parlamento introdujeron enmiendas a la Ley Electoral, Ley sobre el Status del Parlamentario, y en la Constitución del 2001, exigiendo que los parlamentarios elegidos a través de listas partidarias permanecieran dentro de su facción partidaria. Estas iniciativas legales fueron aprobados por el Tribunal Constitucional y votadas en el parlamento.

# LA COMUNICACIÓN DENTRO DEL PARTIDO

Un programa de comunicación eficaz comienza en “casa”, es decir, dentro del propio partido. Lamentable es necesario reconocer que, con demasiada frecuencia, los partidos políticos poseen comunicaciones internas deficientes. A veces, un partido ni siquiera cuenta con una lista actualizada de dirigentes y afiliados con sus respectivas direcciones, números de teléfono y otras informaciones básicas. Si un partido no puede establecer una comunicación eficaz entre sus propios dirigentes y afiliados, es poco probable que el partido pueda plasmar su potencial en la esfera pública. Ambas requieren una planificación similar, coordinación y la capacidad de proporcionar información exacta, convincente y oportuna.

Un posible punto de partida consiste en planificar y coordinar un programa anual de comunicación entre los niveles nacional, regional, distrital y local. En cada nivel, una persona, bien sea empleada a tiempo completo, remunerada o voluntaria, puede ser designada como director de comunicación o secretario de prensa. En oficinas pequeñas, de una o dos personas, el director de comunicación también tendrá otras responsabilidades y puede crear un comité de voluntarios que le ayude a escribir circulares, organizar conferencias de prensa y ayudar con otras tareas. Al preparar un programa de comunicación anual, es esencial que los directores locales de comunicación se reúnan, debatan sus ideas y coordinen ciertas actividades. Por ejemplo, la mayoría de los partidos tienen un boletín o publicación similar que se envía a los afiliados. A veces, los materiales se originan en la oficina local, otras veces se originan en la oficina de distrito o nacional. Para evitar confusión y repetición, los directores de comunicación deben debatir y decidir el programa exacto para la redacción, impresión y distribución de cada circular.

Cuando sea necesario, las reuniones de planificación del programa de comunicación deben incluir al personal y a los voluntarios que trabajan en otros aspectos de promoción del partido, tales como recaudación de fondos y reclutamiento de afiliados. Si la oficina nacional está planeando un evento importante de recaudación de fondos en cada distrito, los directores de comunicación necesitan conocer sus pormenores a fin de que puedan estar preparados para ayudar con la publicidad. Gran parte del mismo principio se aplica a otros eventos especiales. Si un partido proyecta una publicación a mitad de año sobre una propuesta de política importante, pidiendo por ejemplo una mejor atención médica rural, entonces los directores de comunicación deben conocer los detalles y prever la fecha de publicación en su calendario.

Aunque no hay un método absoluto para eliminar todas las fallas de

comunicación interna, las deliberaciones regulares programadas entre los directores de comunicación pueden ser un elemento decisivo. Los directores, más que nadie en el partido, deben ser responsables de conocer qué hace el partido en cada área o departamento a fin de poder mantener informados a sus dirigentes y a todos sus afiliados. Por lo tanto, un director de comunicación debe ayudar a crear un sistema para mantener al día la amplia gama de actividades del partido y fijar la hora y el lugar en que la comunicación en dos direcciones se llevará a cabo, entre el personal, los voluntarios y los afiliados del partido. Un enfoque sistemático podría incluir lo siguiente:

- Programar reuniones semanales, quincenales o mensuales entre dirigentes, personal clave, organizadores y presidentes de comité del partido.
- Recibir copias de informes escritos de los organizadores del partido.
- Solicitar información de afiliados del partido cuyas ideas y comentarios puedan incorporarse oportunamente a las circulares o divulgarse a través de otros cauces de comunicación.
- Programar sesiones periódicas para evaluar la eficacia de la comunicación interna del partido.

Incluso un programa sistemático bien organizado no eliminará totalmente los malos entendidos. Frecuentemente, la información o el mensaje que la persona cree que está transmitiendo es interpretado de forma diferente o es mal entendido por parte de quienes reciben el mensaje.

---

### **Una comunicación interna eficaz en la estructura orgánica**

En la estructura orgánica del partido, establecer los procedimientos adecuados de comunicación es vital. El primer paso para asegurar una comunicación eficaz consiste en establecer mecanismos internos de comunicación. Cada dirigente, organizador y miembro activo del partido desde el nivel local hasta la sede del partido, deberá saber ante quién rendir cuentas y, a su vez, quién rendirá cuentas ante él. En un partido bien organizado, cada organizador y dirigente deberá ser capaz de describir su cargo.

Los organizadores y activistas en cada nivel deberán conocer el nombre de la persona a quien informan regularmente y quién, a su vez, les proporciona información. Desde el punto de vista de la responsabilidad y la moral, no es suficiente que un organizador provincial sepa que él informa a alguien en la sede del partido. Cada organizador tendrá un mayor interés en la misión del partido y considerará que es un elemento útil para la organización del mismo si la comunicación o el intercambio de información y otras interacciones se establecen de persona a persona.

La creación y mantenimiento de una cadena de mando y un proceso de toma de decisiones explícito es una metodología utilizada por todas las organizaciones eficaces. Una cadena de mando requiere descripciones de cargos bien definidas para cada trabajador en la organización del partido, lo que implica explicaciones escritas de los deberes y responsabilidades de cada persona.

Una descripción del cargo deberá incluir tanto las áreas generales de responsabilidad como las tareas concretas. Cuando se crean nuevos cargos, a menudo es deseable hacer participar a cada organizador en la redacción de la descripción de los mismos.

Las descripciones del cargo de los organizadores del partido también reflejarán las prioridades del partido. ¿Desea el partido concentrarse en reclutar nuevos afiliados, recaudar fondos o investigar los temas normativos locales? Lo que hacen los organizadores y cómo lo hacen deberá concordar con las metas generales del partido.

Los informes regulares de los organizadores del partido y otros operarios para los dirigentes del partido constituyen una forma esencial por la cual la organización del partido puede evaluar su éxito (o su fracaso) en el logro de objetivos previamente determinados. Una de las razones más importantes para establecer una estructura interna claramente definida es la de construir una red de comunicación que proporcione al partido nacional información detallada acerca de la política y las preocupaciones de las personas en todo el país. Por ejemplo, los informes regulares pueden concentrarse en: información política general; la evaluación de un evento de recaudación de fondos; actividades de reclutamiento de afiliados; o la opinión pública acerca de las políticas del partido.

Debido a que los buenos informes son esenciales para mejorar las estrategias y programas de un partido, es importante establecer un programa y lineamientos regulares para los informes provenientes de cada nivel de la organización.

Independientemente de la frecuencia con que los organizadores del partido den cuenta de las actividades (una vez por semana o una vez por mes), deberán establecerse y seguirse programas concretos. Si se espera que los organizadores provinciales den cuenta a la sede nacional del partido dos veces por mes, entonces deberá fijarse una fecha. Por ejemplo, el día 1 y 15 de cada mes los organizadores provinciales deberán presentar informes. En forma similar, si se espera que los organizadores de distrito rindan cuentas ante los organizadores provinciales, entonces debería establecerse una fecha definida a fin de que los organizadores provinciales puedan ver los informes de distrito antes de escribir los suyos propios.

Un buen informe puede variar entre una y seis páginas de extensión escritas a mano o a máquina, según la importancia y complejidad de los temas. En algunos casos, puede utilizarse un formato de reporte estándar, a los fines de declarar la misma clase de información por parte de cada nivel de la organización del partido.

Tanto las circulares y otros materiales impresos de la sede del partido como los informes regulares de los organizadores y otros operarios, son todos esenciales para construir una estructura partidaria interna eficaz. Pero la

### **Programas y lineamientos para la comunicación interna**

### ¿Qué constituye un buen informe?

Información política básica. Por ejemplo: ¿de qué temas habla la gente de la calle? ¿Qué han estado haciendo los dirigentes políticos y los de la comunidad? ¿Qué han estado haciendo otros partidos políticos? ¿Han habido violaciones de los derechos humanos? ¿Se han producido huelgas u otras perturbaciones en la economía local? Los informes deberán concentrarse en proporcionar información local que los dirigentes nacionales del partido no puedan conocer de otra forma.

Actualización sobre las actividades del partido (por ejemplo, reclutamiento de afiliados, recaudación de fondos, etc.) El éxito o fracaso serán tratados y analizados. Esto también proporciona a un organizador la oportunidad de reflexionar sobre por qué sucedieron las cosas de la forma en que sucedieron.

Contabilización de recursos requeridos para el funcionamiento de la oficina del partido y para satisfacer las peticiones de los ciudadanos. Los recursos pueden incluir dinero o materiales. El informe deberá dejar claro que los recursos tienen la mayor prioridad. De esa forma, si el partido es incapaz de proporcionar todos los recursos, los encargados de tomar decisiones del partido conocerán al menos cuáles son los más importantes.

Preguntas acerca de la posición del partido sobre temas específicos o sugerencias para mejorar las posibilidades políticas del partido. Dirigentes del partido competentes y responsables en la oficina nacional, que pueden tener contacto limitado con la población al nivel local, prestarán gran atención a las ideas de los organizadores para responder a las necesidades de la gente común.

comunicación en ambas direcciones debe incluir también reuniones regularmente programadas entre los organizadores y los dirigentes del partido.

Estas reuniones proporcionan oportunidades para debates y discusiones generales. Las reuniones directas deberán convocarse con la mayor frecuencia posible, a fin de promover un sentido de propiedad y de inversión en las decisiones del partido. Los dirigentes del partido deben ser conscientes de que el reconocimiento y la comprensión de los puntos de vista de los organizadores locales y otros trabajadores son esenciales para promover la lealtad a nivel local y así alcanzar las metas nacionales del partido.

Sin dicho reconocimiento y comprensión, tanto los organizadores locales como otras personas perderán su incentivo de apoyar al partido nacional. Si el viaje y la falta de dinero limitan las oportunidades de celebrar dichas reuniones, una llamada telefónica entre los organizadores locales y los dirigentes del partido podría ser un sustituto satisfactorio.

# CAPTACIÓN DE AFILIADOS

Los afiliados son la vida de todo partido político. Pero ¿se han comprometido plenamente la mayoría de los partidos a reclutar afiliados? Probablemente no. Rara vez admitirá un partido que el reclutamiento de afiliados no es una de sus principales preocupaciones, pero casi siempre existe prueba de ello. Si el número de afiliados de un partido está estancado o en descenso, si el presupuesto anual proporciona relativamente poco dinero a los organizadores para el reclutamiento de afiliados, si la estructura interna del partido no incluye un director de reclutamiento de afiliados o al menos un comité destinado a esa finalidad, entonces puede decirse que, en la práctica, un partido no está plenamente comprometido a reclutar nuevos afiliados.

Por distintas razones, algunos partidos prestan poca atención a este tema. Primero, algunos dirigentes del partido consideran que es una tarea difícil, que lleva mucho tiempo y es costosa. Parecen considerar que el ir más allá de un pequeño núcleo de afiliados es un problema que no vale la pena abordar. Segundo, algunos dirigentes del partido piensan que pueden ganar la elecciones sin un contingente de afiliados extenso, enérgico y en permanente aumento. En algunos países, los avisos de campaña por radio y televisión han sustituido a las campañas a nivel de base, de persona a persona, en la que los afiliados del partido desempeñan un papel destacado en presentar el partido a diferentes comunidades. Tercero, algunos dirigentes del partido quizás no promueven el reclutamiento de afiliados debido a que se sienten amenazados por la posibilidad de que los afiliados nuevos pudieran proponer (o exigir) nuevos dirigentes y políticas.

Lo cierto es que cualquier partido político será más eficaz en promover su temario normativo y en elegir a sus candidatos si puede aumentar el número de sus afiliados. Los afiliados aportan dinero, ideas, energía, aptitudes relacionadas con la campaña y votos al partido. En una palabra, los afiliados son el principal recurso de un partido.

Hay distintos métodos de conseguir afiliados; los más prometedores dependerán de los recursos y las circunstancias del partido. Si un partido local se muestra serio acerca del reclutamiento de afiliados, formulará un plan con un presupuesto, calendario y metas. Si el partido decide que el próximo año desea aumentar en 20 por ciento el número de afiliados que pagan cuotas, tendrá que diseñar un plan pragmático.

**Técnicas para la captación de afiliados**

La población-objetivo más evidente para conseguir nuevos afiliados la constituyen los hombres y mujeres que votan por los candidatos del partido o que simpatizan con el temario normativo del partido, pero que no pagan cuotas de afiliación. La identificación de estos afiliados es el primer paso. En algunos países, puede ser posible identificar vecindarios donde muchas personas votaron por los candidatos de un partido, bien a través de registros electorales oficiales o del propio contacto del partido con los votantes. En Irlanda del Norte, las oficinas locales del Partido Laborista y Social Demócrata (SDLP) tratan de reclutar 20 por ciento de los votantes conocidos del SDLP como afiliados del partido. Si 10.000 votan por el SDLP en un distrito, entonces la meta del partido el año siguiente consiste en reclutar 2.000 afiliados para el SDLP.

Se puede entrar en contacto con cada probable futuro miembro por carta, por teléfono o en persona. Una petición de afiliación como miembro debería ser personalizada, conteniendo el nombre del receptor, y firmada por el presidente del partido; e incluir un sobre de respuesta y un formulario de afiliación. También es buena idea incluir un folleto o volante del partido. La carta puede enviarse por correo o ser entregada en persona por un voluntario del partido. El plan de reclutamiento de afiliados debería proporcionar un seguimiento si no hay respuesta a la carta dentro de dos semanas. El seguimiento también podría efectuarse por carta, por teléfono o en persona.

Aunque consume tiempo y mano de obra, una visita personal es la herramienta más eficaz y puede ser la única opción en algunas sociedades. En cualquier caso, quizás valga la pena efectuar una visita al domicilio de posibles afiliados si el partido cuenta con voluntarios capacitados. Según las costumbres y tradiciones de un país, debería decidirse si la visita a domicilio debería

### **Lineamientos para el reclutamiento de afiliados puerta a puerta**

Sea cortés en todo momento.

Diríjase al residente por su nombre.

Preséntese e indique a qué partido representa usted.

Pregunte si recuerdan haber recibido una carta del partido. Si no lo recuerdan, explique brevemente por qué se envió la carta y resuma las principales razones para afiliarse al partido.

Si dan su acuerdo para afiliarse al partido, pídeles las cuotas iniciales y proporcióneseles un recibo y una tarjeta de miembro. Dé las gracias, dé la bienvenida al partido y pregúnteles si quisieran considerar ofrecerse como voluntarios en un comité del partido.

realizarla un equipo de dos personas, constituido por un hombre y una mujer, o por un hombre o una mujer solamente. La capacitación de voluntarios debería incluir dramatizaciones de encuentros típicos y un debate sobre otros aspectos del proyecto.

Al preparar una campaña puerta a puerta, los voluntarios deberá: planificar de antemano las localidades y las calles que se visitarán; llevar literatura del partido, lápiz o bolígrafo, tarjetas de afiliación y copias de una carta introductoria del presidente del partido.

Inmediatamente después de la campaña, los reclutadores y equipos de reclutamiento de afiliados deben reunirse para debatir y evaluar sus experiencias con el organizador del partido que está a cargo del proyecto. Los nuevos nombres deberían agregarse a la lista de afiliados del partido. Cuando la campaña de reclutamiento de afiliados haya quedado concluida, debería organizarse un evento social para los nuevos afiliados en el que puedan reunirse con los dirigentes del partido, los titulares de cargos y otros afiliados.

### **Listas de afiliados**

Las listas de afiliados son uno de los recursos más importantes de un partido. Las listas actualizadas y bien organizadas pueden ser utilizadas para distintos fines, entre ellos los de recaudación de fondos, reclutamiento de voluntarios y sondeos de opinión. No sólo las listas de afiliados deberían actualizarse regularmente, sino que también deberían mantenerse en estricta confidencialidad. En algunos casos, los afiliados y contribuyentes a los partidos de oposición pueden no desear que se conozca públicamente su apoyo.

Aun cuando concentrarse en los votantes de un partido es la estrategia más eficiente para el reclutamiento de afiliados, otros enfoques que pueden producir resultados positivos. El organizador, debería organizar eventos políticos y actividades recreativas o culturales que atraigan a un número considerable de personas que puedan simpatizar con la filosofía y temario normativo del partido. El patrocinio de un foro público sobre un tema de preocupación local, tal como la seguridad del abastecimiento de agua o las posibilidades de una escasez de combustible, podría atraer a una audiencia interesada y proporcionar al partido una buena oportunidad de promover sus políticas. Podrían distribuirse materiales del partido, incluidos formularios de afiliación. Los organizadores pueden utilizar una hoja de firmas, en la que las personas escriban sus nombres y direcciones, para visitas de seguimiento y reclutamiento de nuevos afiliados.

Algunos partidos políticos han tenido éxito en atraer a nuevos afiliados patrocinando eventos culturales o deportivos, tales como coros, grupos de danza y partidos de fútbol entre los jóvenes. Cuando estos eventos atraen a



un gran número de personas, los organizadores del partido tienen la oportunidad de establecer nuevos contactos e introducirse en las redes y asociaciones que de otra forma no serían accesibles. Un partido también podría patrocinar clínicas gratuitas en las que Profesionales voluntarios ofrezcan asesoramiento sobre cuestiones legales o de salud. Esta es una forma concreta en la que el partido puede demostrar su preocupación por los residentes locales y abrir un diálogo con ellos sobre la posibilidad de afiliarse al partido. Cualquiera de estos eventos podría patrocinarse conjuntamente con organizaciones tales como sindicatos o cooperativas de agricultores entre cuyos afiliados podría promoverse la afiliación al mismo.

---

**Activación de afiliados**

El reclutar afiliados que paguen cuotas de afiliación es sólo un aspecto de la cuestión. El otro aspecto es igualmente importante: comprometerse a hacer participar a los afiliados en la labor del partido.

De la misma forma que es inconcebible pensar en una sociedad democrática sin ciudadanos activos, así también es imposible pensar en un partido político democrático sin afiliados activos. Y sin embargo, con demasiada frecuencia los partidos no proporcionan oportunidades para que los afiliados contribuyan, o para que aprendan y desarrollen sus capacidades de liderazgo. Si los afiliados a nivel de base se consideran los menos importantes y piensan que no tienen la oportunidad de contribuir a las decisiones del partido, es probable que no sigan afiliados al partido por mucho tiempo. En un partido político dedicado a la toma de decisiones democráticas y a la dignidad de la persona, el respeto para quienes están en la base del partido deberá ser tan fuerte como lo es para los que se hallan en la cúspide.

Cada uno de los afiliados debe considerarse importante. Se considerarán importantes cuando sea evidente que el partido—en todos los niveles—pertenece a todos los afiliados, no a un grupo pequeño de dirigentes que están desconectados de las realidades diarias de las personas comunes. El carácter democrático de un partido se reflejará en la forma en que se adopten las decisiones y en la tolerancia de criterios contrarios. Las personas también considerarán que se les valora y, a su vez, valorarán a su partido, cuando se les aliente a participar.

A nivel más simple, el partido necesita proporcionar, en particular a los nuevos afiliados, una lista de tareas concretas que pueden realizar. Desde organizar reuniones vecinales hasta poner una caseta de información del partido cada semana en la plaza del mercado y distribuir literatura en la localidad, todas estas actividades constituyen oportunidades para que el miembro del partido desempeñe una función, y son signos iniciales por parte del partido que indican que el miembro tiene un papel valioso que desempeñar.

Para estimular el interés de los afiliados y ampliar su comprensión acerca del partido, la capacitación política debería ser una de las ofertas regulares que el mismo ofrece. Una serie de debates sobre el temario normativo del partido es un buen punto de partida. ¿Qué dice la plataforma acerca de temas de política específicos que enfrenta el país? ¿Cómo puede el partido explicar en forma óptima su posición a las personas a las que los afiliados conocen pero que no son todavía afiliados del mismo?

Si bien el partido deberá conocer claramente sus responsabilidades para con los afiliados, estos últimos a su vez deberían comprender cuáles son sus funciones y responsabilidades hacia el partido. En general, las siguientes son algunas de las responsabilidades clave de los afiliados en un partido estructurado democráticamente:

- Contribuir al desarrollo del programa del partido y conocer su contenido lo suficientemente bien como para poder defenderlo.
- Comprender la constitución y organización del partido de forma tal que el miembro pueda estar en la mejor posición para participar en el trabajo del partido.
- Asegurar que el partido refleje el interés de los afiliados y que los dirigentes partidarios respondan y se responsabilicen ante ellos.
- Asegurar que el partido esté dirigido por personas con capacidad para cumplir la misión enunciada por el mismo.
- Cuestionar a los dirigentes del partido acerca de los cargos y procedimientos del partido y esperar respuestas sustantivas y bien fundamentadas.



# LA CAPACITACIÓN

Los buenos partidos políticos efectúan programas frecuentes de capacitación de forma que un número creciente de afiliados sea capaz de realizar toda una gama de funciones de dirección, tales como: administración y gestión, recaudación de fondos, tecnología informática, relaciones con los medios de comunicación, elaboración de mensajes y reclutamiento de afiliados. Sin una capacitación continua, es imposible esperar que todas las unidades de un partido funcionen con eficacia y puedan enfrentar nuevos retos de cara a su modernización.

## Hacer de la capacitación una prioridad

La necesidad de capacitación es particularmente importante en un partido porque los dirigentes cambian regularmente y los afiliados necesitan estar preparados para asumir papeles en el gobierno. La capacitación continua preparará a los organizadores y activistas para asumir la dirección dentro y fuera del partido. La preparación ayuda a garantizar transiciones tranquilas de la dirección en todos los niveles y ayuda a mantener interesados en el partido a organizadores y activistas voluntarios. La capacitación es tan importante para el crecimiento tanto de las personas como del partido que los buenos partidos cuentan por lo general con un director de capacitación encargado de elaborar y supervisar un programa coherente y continuo.

Puesto que ningún partido político podría tener nunca demasiados dirigentes capacitados, una porción significativa del programa de capacitación de un partido debería concentrarse en el perfeccionamiento de la dirección. Desde una perspectiva de capacitación, el perfeccionamiento de la dirección plantea dos interrogantes básicos: ¿Cómo reconocer y cultivar el liderazgo?; y ¿Qué es liderazgo democrático?

Un líder democrático considera su papel como el de un animador o facilitador, alguien que hace surgir el potencial en los demás. El estilo de liderazgo democrático difiere considerablemente de la relación dirigente-seguidor construida sobre la base del carisma, la situación y la coacción. Un buen liderazgo centrado en el grupo crea oportunidades constantemente para que los demás perfeccionen sus aptitudes y su capacidad de liderazgo. Al ofrecer a muchas personas la oportunidad de influir en el intento por alcanzar las metas del partido, el liderazgo democrático puede facultar a un número mayor de personas para superar su apatía, temor y resignación.

## Capacitación de los dirigentes

### Características de un líder democrático

- Demuestra ser imparcial, íntegro y fiable.
- Delega las responsabilidades.
- Escucha atentamente las necesidades y sugerencias de todos los afiliados del partido, y busca el consenso.
- Reconoce que el éxito del partido depende del trabajo, apoyo y dedicación de todos los afiliados.
- Está dispuesto a sacrificar la gloria y el reconocimiento personales para que los afiliados del partido compartan los logros.
- Rinde cuentas al grupo

### Organizar buenos programas de capacitación

La capacitación eficaz puede adoptar toda una variada gama de formas, incluida la de material impreso tal como manuales técnicos y cursillos acerca de un tema, impartidos por un profesional contratado por el partido. Uno de los formatos utilizados con mayor frecuencia es el taller, donde muchos dirigentes y organizadores del partido pueden reunirse para aprender y hablar de los conceptos, estrategias y técnicas de formación de un partido. Ya sea que un taller de capacitación específico se dedique al perfeccionamiento de la dirección, a la recaudación de fondos o a las relaciones con los medios de información, los organizadores del partido deben seguir varios pasos básicos para garantizar una buena capacitación.

### La organización de un equipo de capacitación

Un equipo de capacitación es el grupo que planificará la capacitación y trabajará como capacitador. Por esta razón, es importante que esté integrado por personas con las aptitudes suficientes para organizar y planificar una buena capacitación y también para servir en calidad de capacitadores. El organizador del partido debería alentar y guiar al equipo de capacitación.

### ¿Qué necesitan poder hacer los organizadores locales y de distrito?

- Organizar una oficina local del partido
- Reclutar afiliados
- Recaudar fondos
- Informar y educar a los ciudadanos
- Organizar debates sobre temas controvertidos
- Comunicarse con los afiliados del partido
- Identificar candidatos
- Ser abiertos, democráticos y participativos

La primera tarea del equipo de capacitación consiste en decidir lo que desea que sepan y estén en condiciones de hacer los afiliados capacitados una vez terminada la capacitación. Todas las decisiones subsiguientes acerca de la capacitación deberán tomarse teniendo en cuenta este objetivo.

### **La definición del objetivo de la capacitación**

Decidir quién va a asistir a la capacitación es una de las decisiones más importantes del equipo de capacitación a la hora de planificar un programa de capacitación. Deben de tenerse en cuenta dos consideraciones. Primero, la capacitación da mejor resultado si todos los participantes tienen más o menos el mismo nivel de experiencia y aptitudes. Si se trata de capacitar a un grupo de personas con antecedentes distintos, los más experimentados pueden aburrirse, mientras que los menos experimentados pueden sentirse intimidados o simplemente confundidos.

### **Decidir quién va a asistir**

Segundo, los grupos más reducidos son más eficaces que los grupos más grandes porque dan más oportunidad de hacer preguntas y practicar la interacción. En grupos más grandes, es probable que haya menos interacción y debate entre los capacitados y más disertación por parte de los capacitadores. A modo de guía, de 20 a 30 participantes es el mayor número recomendado para un taller de capacitación.

El equipo de capacitación debe decidir qué temas abarcar y qué técnicas de capacitación emplear, con el fin de lograr los objetivos deseados. En las sesiones de capacitación de un día, por lo general es una buena idea tratar tres temas, o menos, que estén interrelacionados. Si se abordan demasiados temas en poco tiempo, los participantes pueden no estar en condiciones de digerir toda la información.

### **Establecer el orden del día del programa**

Una vez que se haya tomado una decisión acerca de los temas y las técnicas de capacitación, debe redactarse un orden del día. El orden del día debería incluir la hora de inicio de la capacitación y la cantidad de tiempo asignada a cada actividad. Sin embargo, el orden del día no debería considerarse inflexible. Una vez que comience la capacitación, el equipo de capacitación puede encontrar que algunas actividades necesitan modificarse para responder a las necesidades de los participantes respectivos.

Después de redactar el orden del día, el equipo de capacitación debe empezar a planificar la capacitación. Para ello, debe hacer tres preguntas: 1) ¿Cuándo y dónde se realizará la capacitación? 2) ¿Qué material se necesitará? y 3) ¿Quién será responsable de cada trabajo a realizar para preparar la capacitación?

### **Preparar un presupuesto, un plan de trabajo y la asignación de tareas para el equipo**

Después de seleccionar una fecha y un lugar, debe elaborarse una lista de

material y suministros que incluya elementos tales como sillas y micrófonos; diagramas; lapiceros y papel; comida y bebidas; letreros y decoraciones; material impreso y cualquier otra cosa que contribuya al éxito de la capacitación. Cuando se haya completado la lista, haga un presupuesto que incluya el costo de todos los artículos. No adivine el costo. Averigüe cuáles son los verdaderos costos porque es importante que el presupuesto sea exacto. Si el presupuesto es demasiado elevado, busque formas de ahorrar dinero. Por ejemplo, pida a alguien que se ofrezca como voluntario para preparar la comida en lugar de comprarla, pida a una escuela local que done una sala o encuentre un miembro del partido que tenga una fotocopidora que pueda utilizarse para imprimir. ¡Sea creativo!

Por último, el equipo de capacitación debe elaborar una lista de todas las tareas que necesiten hacerse antes de la capacitación y asigne a afiliados del partido la responsabilidad de cada una de ellas. Cada miembro debería recibir una copia de la lista a fin de que todos sepan con exactitud cuál es su tarea.

---

### **Asignar capacitadores**

En cada tema, el equipo de capacitación debe decidir quién va a ser el capacitador. El capacitador será responsable de planificar su sesión, incluida la preparación de material (por ejemplo, diagramas y folletos). Los capacitadores son a veces más eficaces cuando trabajan en equipos de dos personas. Considere la posibilidad de hacer trabajar juntos a un hombre y una mujer como co-capacitadores. Una buena sesión de capacitación requiere una planificación y una apreciación cuidadosa. De antemano, el equipo de capacitación es responsable de garantizar que cada capacitador esté bien preparado. Cada capacitador debe comprender quién integra la audiencia, los objetivos del taller y la cantidad de tiempo disponible para cada actividad.

---

### **Haga que las actividades sean interesantes**

Las acciones y el comportamiento del capacitador representarán la actitud del partido. Los capacitadores que disertan y actúan como maestros en un aula indican que el partido no está abierto a la interacción y a las opiniones alternativas. Además, muy pocas personas disfrutan al escuchar una conferencia. Las conferencias tienden a ser largas y aburridas, e incluso escuchar una conferencia acerca de un tema interesante a veces puede resultar difícil. Estos problemas se magnifican si se pide a los participantes de un taller que escuchen varias conferencias. Para evitar la “fatiga de la capacitación”, los buenos capacitadores realizan un esfuerzo concertado para hacer sus actividades interactivas e interesantes.

Aunque el método de conferencia es quizás y hasta cierto punto necesario para comunicar un cuerpo de información, la mayoría de las personas tienden a aprender mejor debatiendo ideas y practicando aptitudes. Por ello, es deseable crear oportunidades para que los participantes interactúen entre ellos durante un taller de capacitación, con el propósito de compartir experiencias y practicar distintas aptitudes en procesos grupales.

Los grupos pequeños y las dramatizaciones son dos métodos que promueven la interacción. Ambos requieren que los participantes se dividan en pequeños grupos. Por ejemplo, en un ejercicio, se da a un grupo pequeño de 5 a 10 personas un problema para resolver, un tema para debate o una tarea para concluir. Después de un período de 30 a 60 minutos, los afiliados de cada grupo seleccionan a un portavoz que, dentro de una cantidad de tiempo específica, informa a todos los participantes del taller acerca de las actividades del grupo.

En las dramatizaciones, se pide a dos o más participantes que sean los actores y representen papeles específicos. Por ejemplo, un participante puede representar a un organizador del partido y el otro, a un miembro potencial del partido. Durante un período de tres minutos, los participantes intercambian papeles. Varias dramatizaciones pueden realizarse simultáneamente en pequeños grupos. Después de las dramatizaciones, el capacitador vuelve a reunir a todos los participantes y dirige un debate acerca de los éxitos y los retos que experimentaron los participantes.

#### **Estrategias para los capacitadores**

- Comprender y articular el propósito de la sesión.
- Crear un entorno que no sea amenazador ayudando a establecer reglas democráticas básicas.
- Estimular conversaciones coherentes y constructivas haciendo preguntas.
- Estar preparado con ejemplos y comparaciones pertinentes que ilustren los principales puntos e ideas.
- Escuchar con atención y ayudar a explicar y esclarecer las opiniones de los participantes.
- Utilizar ayudas visuales, tales como gráficos y diagramas, para ilustrar las ideas principales.
- No alargar las conferencias y utilizar distintas variantes de ejercicios en grupos pequeños.
- Resumir y registrar los puntos principales.
- Relacionar los temas y las ideas entre sí.
- Incentivar los aportes y la elaboración positivos, y a la vez disuadir la interrupción y la crítica improductiva.
- Demostrar respeto e interés.
- Ser flexible.

Decida de antemano cómo dividir el grupo grande ( por ejemplo, desde el punto de vista profesional, geográfico o al azar). Determine también dónde va a reunirse cada grupo pequeño y si el espacio físico es adecuado para las actividades proyectadas.



En los debates en grupos pequeños, los participantes deben colocar las sillas en círculo. Para cada actividad en grupo pequeño, el capacitador debe proporcionar a los participantes un esbozo o instrucciones por escrito. A fin de facilitar las actividades, asigne un moderador o animador a cada grupo pequeño. El moderador es alguien que conoce las preguntas de antemano, comprende los objetivos de la actividad y mantiene la actividad encauzada.

---

**La capacitación como estrategia de sostenibilidad interna del Partido**

La capacitación en los partidos políticos se emprende con la intención explícita de desarrollar la capacidad interna de un partido. La creación de una cultura sostenible de política democrática, más allá de la mera transmisión de aptitudes, es una meta vital. El impacto a largo plazo de la programación del partido debe contemplarse de manera consistente en un plan claro de entrenamiento a sus líderes y activistas. Un tema clave es seleccionar gente sumamente motivada con quienes se pueda trabajar y ofrecer la mayor cantidad de entrenamiento continuo y progresivo a ellos como sea posible. Si bien la programación política general siempre ayuda a desarrollar la capacidad interna, a continuación se describen algunos y específicos métodos para impulsar de hecho la sostenibilidad.

**El entrenamiento de entrenadores** es un buen modelo para crear capacidad. Estos programas pueden enfocar el entrenamiento de entrenadores del partido para desarrollar programas de entrenamiento dentro de un partido político, y el entrenamiento de entrenadores no partidarios que puedan continuar con el trabajo que se ha empezado. Cada método permite que la experiencia sea transmitida a entrenadores dentro del país que puedan seguir creando capacidad.

Cuando se entrena a entrenadores, debe tenerse cuidado de asegurar que cualquiera de dichos programas lleve al resultado deseado; es decir, que los beneficiarios del entrenamiento usen sus aptitudes dentro de partidos políticos en su propio país antes que sencillamente usar el entrenamiento para reforzar sus perspectivas en su carrera en general. Resulta esencial seleccionar la gente apropiada cuyo compromiso con un partido político y con trabajar en la política democrática es indudable.

**Institutos de Entrenamiento** establecidos por partidos individuales son un método excelente de seguir desarrollando la capacidad interna de un partido. Si bien algunos recursos financieros se necesitan para iniciar tal empresa, el rendimiento garantizado sobre la inversión hace que el esfuerzo valga la pena. Un partido que ha obtenido ayuda externa para fortalecer y desarrollar sus estructuras gana confianza en sí misma una vez que comienza a desarrollar sus propias iniciativas de entrenamiento. También asegura que mucho después que haya terminado la ayuda externa, el partido podrá seguir desarrollando sus actuales y nuevos afiliados.

Si bien la mayoría de los programas comienzan con el entrenamiento en las aptitudes básicas de la organización de un partido político, resulta importante que el programa de entrenamiento avance progresivamente hacia actividades más estratégicas y mejor enfocadas tan pronto como sea factible. El entrenamiento en la técnica de entrenar prevé el entrenamiento de afiliados individuales del partido que seguirán ocupándose de las necesidades básicas de entrenamiento del partido mientras permiten que el representante en el campo se concentre en otras áreas de desarrollo.

A fines de 1997, NDI reclutó y seleccionó a seis organizadores políticos del BiH. Estos organizadores, que también se denominan Coordinadores Regionales de Campo (Regional Field Coordinators - RFC), recibieron entrenamiento de NDI y a su vez entrenan a activistas de partidos políticos en el BiH. Los representantes residentes del NDI usaron un enfoque de entrenar a los entrenadores para aumentar la capacidad del personal local de poder entrenar a otros. Los RFC recibieron entrenamiento en técnicas de organización de partidos, oratoria, actuación como moderador y capacidades de facilitación. Además, los RFC también recibieron entrenamiento en técnicas de supervisión partidaria anticipando las elecciones de septiembre de 1998.

Los RFC no sólo se han entrenado a la vez en sesiones dictadas por entrenadores de NDI para partidos políticos, sino que han comenzado a diseñar e implementar sus propios programas de entrenamiento. Por los RFC se han realizado entrenamientos sobre la supervisión de las urnas para partidos a través del BiH. Los RFC, además de dominar el material sustantivo y presentarlo a los partidos, organizaron todos los aspectos de las sesiones desde las invitaciones al lugar de reunión hasta las listas de inscripciones. Los equipos RFC mantuvieron el entrenamiento en varias ciudades y distribuyeron aproximadamente 6,500 Manuales de Vigilancia de las Urnas del NDI, a través de la Republika Srpska y la Federación. Los RFC en la Federación realizaron un ejercicio de entrenar a los entrenadores con afiliados de la rama local del partido en la supervisión de las urnas, ampliando por lo tanto el impacto del entrenamiento más allá de aquellos individuos que asistieron a las sesiones.

**Programa de  
Entrenamiento RFC  
de Bosnia-  
Herzegovina (BiH)**



# RECAUDACIÓN DE FONDOS

Un lamento universal de los organizadores de partidos políticos es “si sólo tuviéramos más dinero, podríamos transmitir nuestro mensaje, conseguir más afiliados, comprar más equipo de oficina o administrar mejores campañas”. Lamentablemente, para la mayoría de los partidos políticos el dinero escasea a menudo, y como un elemento esencial para la vitalidad y eficacia de los partidos, existe un riesgo inherente de que el financiamiento a menudo no sea equitativo entre los diferentes partidos políticos. Aunque el financiamiento público de los partidos políticos es un mecanismo que muchas democracias han utilizado para las operaciones de éstos, en particular alrededor de la época de elecciones; la recaudación de fondos adicionales debe ser una prioridad para cualquier partido y esta prioridad debería reflejarse en la estructura orgánica y dotación de personal del partido.

A continuación presentaremos a algunas ideas para una efectiva recaudación de fondos en el partido.

---

A nivel nacional del partido, debe haber un director de finanzas. El director de finanzas tendrá la responsabilidad general de formular las estrategias de recaudación de fondos y de coordinar la capacitación y otros servicios de apoyo para sus homólogos a nivel provincial, de distrito y local. En cada nivel, una persona deberá tener la responsabilidad principal de formular y poner en práctica los planes de recaudación de fondos. Que esa persona sea un empleado a tiempo completo o un voluntario cualificado depende de los recursos de un partido.

**Definir instancias para la sistemática búsqueda de fondos**

El director de finanzas será responsable de la generación de fondos, mientras que el tesorero se encargará de la gestión y contabilización de los fondos una vez que lleguen a las arcas del partido.

---

Puesto que la constitución de un partido a nivel local debería ser la principal actividad, es útil concentrarse en los pasos que se requieren a este nivel para crear programas de recaudación de fondos eficaces y coordinados.

**Plan de acción para recaudar fondos a nivel local**

Formulación de un plan programático y presupuesto. Aunque el plan programático anual de un partido local se configura en coordinación con otras oficinas del partido a nivel nacional, regional o de distrito, las unidades del partido local deben tener libertad y responsabilidad para adaptar o crear programas concretos que respondan a las necesidades locales. Esto requiere

que los dirigentes del partido a nivel local formulen su propio plan y presupuesto programático complementario.

Aparte de actividades de campaña del año de elecciones, los programas vigentes de constitución del partido incluyen: campañas de reclutamiento de afiliados; cartas circulares especiales; estudios de política concentrados en temas de preocupación local; patrocinio de foros públicos; capacitación del personal; y adquisición de equipo de oficina adicional. Estos y otros gastos operativos necesitan organizarse en orden de prioridad y justificarse en el plan programático y en el presupuesto.

Algunas decisiones deberán adoptarse tomando como base el éxito en la recaudación de fondos—un nuevo organizador no será contratado hasta que puedan recaudarse fondos nuevos para pagar su sueldo. En cualquier caso, cuando el plan y presupuesto programático se hayan concluido, el partido estará listo para pasar a la etapa siguiente de formulación de una estrategia de recaudación de fondos.

#### **Consideración de las disposiciones legales**

Antes de comenzar la recaudación de fondos, el director de finanzas del partido y otros dirigentes del partido necesitan comprender las leyes que reglamenten la cantidad de fondos que puedan recaudarse y los métodos de recaudación de fondos. Por ejemplo, la mayoría de los países no permiten recaudar fondos a través de actividades de juegos de azar. Además, muchos países imponen límites sobre la cantidad de fondos que puede dar un donante en particular a un partido o candidato. Algunos permiten contribuciones sólo por los ciudadanos del país o los residentes del distrito electoral respectivo.

#### **Formulación de una estrategia de recaudación de fondos**

Una estrategia de recaudación de fondos es el conjunto de normas que explica:

- Cuáles son las metas de recaudación de fondos (es decir, cuánto dinero se recaudará).
- De dónde provendrá el dinero.
- Cuánto costarán las actividades de recaudación de fondos en términos de tiempo del personal y otros recursos.
- Quién obtendrá el dinero.
- Quién llevará un registro del dinero.
- Cuándo puede esperar el partido que el dinero pase a sus arcas.

Además, el plan explicará cómo se utilizarán el personal y los voluntarios. También explicará qué técnicas y métodos se emplearán para recaudar fondos.

La formulación de la estrategia es el comienzo de un proceso dinámico, no el final.

Antes de finalizar la estrategia de recaudación de fondos, deberá prestarse atención a las mejores y más apropiadas técnicas para recaudar fondos. Las técnicas más apropiadas dependerán, en parte, de cuánto dinero necesita recaudarse, de la identificación de la actividad de recaudación de fondos y de los recursos iniciales disponibles.

### **Selección de técnicas de recaudación de fondos**

Algunas técnicas básicas son:

- Peticiones personales de los dirigentes del partido, afiliados u otras personas.
- Creación de un comité de recaudación de fondos.
- Organización de eventos.
- Cartas de petición de fondos enviadas a los afiliados del partido y a otras personas.
- Llamadas telefónicas de petición de fondos a los afiliados del partido y otras personas.

Generalmente, las peticiones personales constituyen la técnica más eficaz de recaudación de fondos. Las personas que tienen más probabilidad de responder favorablemente a las peticiones de recaudación de fondos son los afiliados actuales del partido. Esta es la base de recaudación de fondos del partido. La cantidad de dinero que los afiliados aportan probablemente varíe, de quienes dan el mínimo (las cuotas de afiliación básicas) a quienes dan considerablemente más.

Cuando comienza una actividad de recaudación de fondos, la actividad deberá concentrarse en quienes dan generosamente para recibir una llamada telefónica de seguimiento o una visita personal de un dirigente del partido.

Los dos ejemplos siguientes ilustran algunas de las cosas que se deben hacer y aquellas que no al establecer contacto con un posible donante.

#### **Ejemplo A**

Usted golpea a la puerta y Máximo la abre.

Máximo: Sí. ¿Qué desea?

Activista del partido: Mi partido está recaudando un poco de dinero. ¿Puede usted hacer una donación?

- Máximo: ¿Para qué?
- Activista del partido: Bueno, nuestro presidente dijo que no tenemos fondos; por eso vamos de casa en casa pidiendo donaciones.
- Máximo: ¿Para qué?
- Activista del partido: Bueno, ah, para que nuestro partido pueda tener fondos.
- Máximo: ¿Para qué?
- Activista del partido: Eh, usted ve el presidente...
- Máximo: ¡Márchese de aquí y no vuelva!

### **Ejemplo B**

- Máximo: Sí. ¿Qué desea?
- Activista del partido: Buenos días Máximo. Soy del Partido de los Agricultores y estamos tratando de mejorar el saneamiento en el mercado local. Necesitamos dinero para ello y le solicito una contribución.
- Máximo: ¿Quiere usted construir nuevos cuartos de aseo?
- Activista del partido: No todavía, pero eventualmente lo haremos. Ahora estamos preocupados acerca de la basura que se está amontonando porque las personas botan latas de bebidas y periódicos sin preocuparse por la limpieza.
- Máximo: ¿Pero resolverá el dinero el problema de la basura?
- Activista del partido: Cuando recaudemos dinero suficiente, deseamos comprar guantes para los voluntarios que efectuarán la limpieza. También deseamos comprar palas, carritos de manos, rastrillos y productos químicos. Después de esto, compraremos recipientes donde la gente pueda botar la basura y esos recipientes serán recogidos por camiones, que contrataremos cada semana. Quizás usted pueda considerar la donación de 10 Kwacha.

- Máximo: Su plan parece bueno. Sin embargo, no tengo dinero en efectivo pero puedo donar un cubo de basura que no estoy utilizando. Ahora bien, ¿cómo tengo la seguridad de que no va a vender usted secretamente el cubo de basura que yo le entregué y comprarse una cerveza?
- Activista del partido: Le daré un recibo por su donación y al final del trabajo de limpieza le enviaré una explicación de cómo se utilizaron las donaciones.
- Máximo: Está bien. Tome el cubo de basura y buena suerte—¿A qué partido dijo usted que representaba?
- Activista del partido: Al Partido de los Agricultores. Estamos ubicados en la calle Kalikiliki. Edificio Kapenta, Oficina Número 4. Le damos la bienvenida en cualquier momento que desee visitarnos. Gracias por su donación.

El Ejemplo B muestra claramente la ventaja de ser específico y conocer por qué está usted recaudando fondos. A menudo, cuando las personas se interesan inicialmente en los programas, también podrían interesarse en afiliarse al partido.

Otra técnica importante de recaudación de fondos es el comité de recaudación de fondos. El comité debería incluir hombres y mujeres que ayuden activamente a recaudar dinero solicitándolo a amigos, familiares, compañeros de trabajo, socios comerciales, etc. Las mejores personas para ser afiliados del comité son aquellas que tienen una extensa red de contactos y están dispuestas a pedir a sus contactos que hagan una contribución. Una vez que las personas dan su acuerdo para servir en el comité, los organizadores del partido pueden ayudar a los afiliados del comité a establecer una lista de contribuyentes posibles, concertar un programa de llamadas telefónicas o visitas y, si es necesario, guiar a los afiliados del comité acerca de qué decir (el mensaje) y la cantidad de contribuciones financieras o en especie que solicitar.

Al reclutar afiliados para el comité de recaudación de fondos, los organizadores deberán tener en claro que están solicitando una participación personal y activa para recaudar fondos. Tal como observó alguien en cierta ocasión: “las listas no recaudan dinero, las personas sí lo recaudan”. El contacto de persona a persona consume tiempo y es una técnica de alta densidad de mano de obra, pero es la forma más eficaz de recaudar dinero.



En lo que respecta al mensaje político, es útil tener presente que la gente tiende a aportar dinero y afiliarse a un partido político por diversas razones. Algunas son atraídas por los principios e ideas del partido, otras por la posibilidad de beneficio personal ( por ejemplo, un puesto de trabajo o un programa del partido que mejore su vecindad); e incluso otras se sienten motivadas por preocupaciones sociales ( por ejemplo, hacer nuevas amistades con intereses comunes). Un recaudador de fondos puede fortalecer su mensaje apelando a una o más de las razones que motivarían a un donante potencial a apoyar al partido.

### **Normas que seguir al solicitar fondos**

Establecer un terreno común y una relación con la persona a la que usted pide fondos escuchando y respondiendo a sus intereses.

Concentrarse en una cuestión que preocupe a la persona y proporcionar información acerca de la posición del partido. Sin embargo, no entablar un debate político. Si la persona no está de acuerdo con el partido, dé las gracias a la persona por su punto de vista.

Explicar cómo se utilizará la donación. Sea específico, la mayoría de las personas quiere saber cómo se va a emplear su dinero.

Pedir una cantidad concreta. Si la persona se niega, puede ser posible sugerir otra cantidad.

Una técnica conocida para la recaudación de fondos consiste en organizar eventos que permitan obtener tanto el dinero necesario como nuevos afiliados. A menudo, los partidos políticos organizan uno o más eventos anuales que se convierten, con el transcurso del tiempo, en una fuente fiable de ingresos. Estos eventos pueden ser, entre otros, cenas en las que un orador destacado pronuncia un discurso o se den galardones a afiliados destacados del partido y a otras personas.

Las subastas, comidas campestres y actuaciones musicales son otros eventos que también pueden generar fondos. Las personas que con mayor probabilidad asistirán a estos eventos son los afiliados del partido. Pero una de las ventajas de organizar tales eventos consiste en que, por ejemplo, puede incluir la actuación de músicos populares o un grupo de danza, en los que puede interesarse un círculo más amplio de personas.

Un evento de recaudación de fondos también es una buena oportunidad para que el partido trate de obtener contribuciones “en especie”. Las contribuciones en especie son promesas de apoyo material, tal como el uso gratuito de una sala de concierto, equipo sonoro gratuito, servicios de imprenta gratuitos, uso gratuito de sillas y mesas, etc. A menudo, para dichas contribuciones en especie, los organizadores pueden acudir a afiliados del partido que posean

empresas. Los voluntarios también pueden proporcionar contribuciones en especie en forma de tiempo personal.

Como cualquier actividad eficaz de recaudación de fondos, la organización de un evento consume tiempo y es una actividad de alta densidad de mano de obra. El personal y los voluntarios del partido deben comenzar con anticipación, a menudo de tres a seis meses antes del evento, a formular un programa, un presupuesto y a asignar las distintas tareas que deberán realizarse. Un elemento clave para el éxito del evento es el establecimiento de un grupo encargado del evento. La única labor de los afiliados del grupo será vender boletos para el evento. Todas las demás tareas -publicidad, alimentos, disposición de los asientos, envíos por correo de las invitaciones- se asignarán a otras personas.

Las *peticiones de fondos por teléfono* constituyen otra herramienta de recaudación de fondos que puede utilizarse junto con el correo o por sí sola. El teléfono puede utilizarse para el seguimiento de las invitaciones enviadas por correo y los avisos de renovación de la afiliación, a fin de solicitar fondos a pequeños donantes y así efectuar seguimiento de las promesas de fondos y fechas.

#### **Normas a seguir cuando se celebra un evento de recaudación de fondos**

Programar el evento de forma tal que la fecha y la hora no coincidan con otros eventos.

Controlar los costos. Una persona deberá estar a cargo de vigilar los gastos y asegurar que no excedan el presupuesto establecido. Un organizador del partido podría abrir una cuenta bancaria separada que contenga sólo los fondos que se utilizarán para el evento de recaudación de fondos.

Mantener todos los recibos y facturas de los gastos.

Fijar los precios de los boletos de acuerdo con el nivel de contribución estimado de la audiencia objetivo. Si el evento se va a celebrar en una localidad que tiene un promedio de ingresos bajos, los precios de los boletos deberán estar al alcance de la población. Si, por el contrario, algunos contribuyentes pueden costear boletos más caros, podrían designarse como “patrocinadores” o “patrones” y ser reconocidos públicamente como tales en un programa impreso o llamándolos al escenario para darles las gracias.

Proporcionar recibos a los contribuyentes y mantener copias de los recibos para fines de contabilidad. Esto también ayuda al partido a mantener una lista de los donantes y de la cantidad en que cada uno contribuyó.

En todos los casos, los organizadores del partido deberán capacitar a las personas encargadas de llamar por teléfono (que pueden ser voluntarios) y redactar un texto escrito para que lo utilicen. Estos proyectos de petición de fondos por teléfono deben ser inspeccionados cuidadosamente por los funcionarios del partido. Por eso, lo mejor es que las llamadas telefónicas se efectúen en un lugar central. Quienes supervisan las llamadas deberán llevar registros cuidadosos del número de llamadas, de los resultados de cada llamada e indicación de los casos en que el texto debería ser modificado. En caso de peticiones telefónicas a pequeños donantes, debería contarse con una carta de seguimiento dando las gracias al donante por los fondos prometidos. Y el teléfono puede utilizarse nuevamente para recordar a quienes han prometido contribuir y no han enviado todavía su contribución.

Si se efectúan llamadas telefónicas, es esencial llenar una “hoja de llamadas”, que registre para referencia futura lo que se dijo y se acordó en la conversación.

#### **Hoja de llamadas de recaudación de fondos**

Fecha:  
 Hora de la llamada:  
 Nombre:  
 Nombre del cónyuge:  
 Dirección:  
 Número de teléfono en la residencia:  
 Número de teléfono en la oficina:  
 Ocupación:  
 Historial de donaciones al partido:  
 Qué se dijo (el mensaje) en la conversación telefónica:  
 Cantidad prometida:  
 Seguimiento (carta de agradecimiento si se hizo una promesa de contribución).

La mayoría de los partidos políticos modernos utilizan la técnica de petición directa por correo para obtener una parte importante de su presupuesto. Hay dos tipos de correo directo. La clase más comúnmente utilizada por los partidos políticos a nivel local es la carta de petición de fondos a afiliados actuales. La otra clase de correo se utiliza para conseguir nuevos afiliados a partir de listas de nombres que hayan sido obtenidas de otros grupos o registros públicos. La carta puede ser una empresa costosa y arriesgada y, a menos que se realice en gran escala, no será eficaz en función del costo. Por tanto, para los partidos políticos locales, el correo como medio de recaudación de fondos se limita generalmente a afiliados actuales del partido.

No hay mayor prioridad para un partido político que la de mantener a los afiliados existentes. Ellos están comprometidos con las metas del partido y es probable que sean la mayor fuente de dinero y la más fiable. Los partidos

políticos deberán tener una lista actualizada de todos los afiliados del partido con direcciones y números de teléfono al día, breves anotaciones relacionadas con su actividad en el partido, sus intereses políticos y su historial de donación. Los partidos políticos utilizan a menudo envíos por correo anuales para renovar la afiliación al partido. Algunos envíos por correo pueden incluir “llamamientos especiales” periódicos en los que se pide a los afiliados que apoyen un proyecto oportuno e importante, tal como una campaña de inscripción de votantes o una campaña de educación pública sobre una determinada cuestión.

También es importante decidir quién debería firmar una carta. Por lo general, debería ser el dirigente del partido, pero a veces puede ser otro miembro respetado y bien conocido del mismo. El programa para un proyecto de envío por correo directo también debe incluir planes de seguimiento de una carta cuando el destinatario no responde. Para una carta de renovación de afiliación al partido, deberá efectuarse una segunda comunicación, quizás una llamada telefónica de un voluntario que conozca al miembro, dentro del plazo de dos semanas. Si no hay resultado, debe enviarse otra carta y, si es necesario, debe hacerse otra llamada telefónica. Recuerde, un miembro que paga las cuotas es el recurso más importante que tiene un partido, y hay que hacer todo lo posible por retenerlos.

#### **Consideraciones al diseñar la campaña de envío directo por correo**

Deberá dirigirse al destinatario por su nombre (no como “Querido amigo”).

Haga convincente el mensaje. Apele al idealismo, optimismo y orgullo del miembro en el trabajo que realiza el partido.

Describa uno o más de los logros o metas concretos del partido. Por ejemplo, envíe un artículo del periódico que cite los resultados alcanzados por el partido.

Diga al miembro que él es parte de un partido creciente y más fuerte gracias a su apoyo.

Cree un sentido de urgencia para que el miembro responda inmediatamente.

Pida una contribución al principio de la carta y luego una página o dos después.

Pida una cantidad determinada o proporcione una lista breve de cantidades alternativas.

Añada una breve nota personal al final de la carta (postscriptum).

La mayoría de los partidos políticos descubren que necesitan una base de fondos diversificada para garantizar la estabilidad financiera. Ningún grupo debería depender de una o incluso dos fuentes de fondos. La recaudación de fondos eficaz es una combinación de diversidad, de tenacidad y de creatividad. Los dirigentes del partido necesitan evaluar constantemente el éxito de diferentes técnicas de recaudación de fondos.



# AMPLIAR LA BASE: MUJERES Y JÓVENES

La inclusión de todos los ciudadanos en los asuntos de su país es vital para el éxito de la democracia. El ofrecer igualdad de oportunidades a las mujeres y los jóvenes es consistentemente bajo alrededor del mundo. Resulta importante transmitir la importancia de la participación de las mujeres y de los jóvenes a los partidos políticos, no sólo por su valor democrático inherente sino por las ventajas electorales que puede ofrecer y la ayuda que ofrece en ayudar a los partidos a modernizarse.

Los partidos y sus líderes necesitan comprender la importancia de la inclusión de las mujeres dentro del partido político. La mayor participación de las mujeres frecuentemente resulta en ventajas electorales y la plena integración de las mujeres es inherentemente apropiada. El trabajar en esto requiere un énfasis especial para enfrentar las barreras para las mujeres que desean ingresar a la política, inclusive como activistas políticas. La necesidad de mostrarse sensible a las barreras culturales es importante. Sin embargo, en algunos casos, la promoción demasiado activa de la participación de las mujeres en la política puede ser vista como destructiva de la cultura social prevaleciente.

## Mujeres

Generalmente, deben de asignarse un horario específico para el entrenamiento de las mujeres. Los grupos de entrenamiento deben de ofrecer un lugar donde las mujeres se sientan seguras y se sientan cómodas acerca de su participación. Los foros multipartidarios frecuentemente son más incómodos para las mujeres. Al mismo tiempo, una composición equilibrada en cuanto al sexo de los seminarios puede usarse como un medio para alentar a los partidos a que aumenten la participación de más mujeres. “La demografía del equipo del partido debe de reflejar la demografía de los votantes a los que busca llegar” puede ser un argumento crucial para algunos líderes del partido.

Debe tomarse nota que la composición por sexo de un equipo de entrenamiento debe de considerarse con cuidado. Como regla, debe de buscarse activamente a entrenadora; particularmente para países en que la promoción de las mujeres es una prioridad. La preocupación por sensibilidad cultural debe de equilibrarse con la necesidad abrumadora de afrontar el temor que existe entre los hombres en muchas sociedades que temen el progreso de las mujeres en la política. También deben de hacerse esfuerzos para contrarrestar la percepción en muchas sociedades de que la participación en la política resulta inapropiada o indecorosa para una mujer.

Una manera sencilla y práctica de superar estas barreras es lograr que los grupos sean orientados hacia los resultados (es decir, que enfoquen los beneficios para su partido) antes de ocuparse del problema desde un punto de vista ideológico. Al enfocar las metas prácticas y obtener un acuerdo sobre los resultados deseados, frecuentemente se obtendrá la participación de las mujeres de manera natural.

### **La Experiencia de Polonia**

En noviembre de 1996, NDI lanzó el componente del Proyecto de Mujeres de su programa de desarrollo de partidos políticos. Los objetivos del Proyecto de Mujeres fueron el elevar la participación de las mujeres en una sociedad en la que las mujeres no son suficientemente representadas y se desconfía de ellas en la política, desarrollar las aptitudes políticas de las mujeres y aumentar la comprensión de los partidos acerca de la importancia de enfocar a las votantes.

El primer paso para asegurar el éxito del Proyecto de Mujeres implicaba un mejor entendimiento del clima político global de Polonia así como las actitudes hacia el rol de las mujeres en la política.

Una vez que el personal residente del NDI identificó las dificultades y las tomó en consideración para la planificación de las actividades del programa de mujeres, el personal residente pudo trabajar para cambiar las nociones preconcebidas acerca de la participación política de las mujeres. NDI pudo crear programas efectivos de entrenamiento al estar consciente de la naturaleza sumamente política de los temas de las mujeres. El entrenamiento ayudó tanto a hombres como a mujeres para construir mecanismos más democráticos dentro de sus partidos.

Para iniciar el Proyecto de Mujeres, NDI organizó conferencias multipartidarias en Torun y Cracovia, a través de los cuales dio publicidad a sus planes dentro del país y comenzó a convencer a los partidos polacos acerca de la importancia de enfocarse hacia las mujeres. En las conferencias, los entrenadores recalcaron que el enfocarse hacia las mujeres podría ser una estrategia electoral en el propio interés, que los partidos podrían ganar más asientos si aseguraban el voto de las mujeres. Los entrenadores también subrayaron reiteradamente el mensaje básico de que los partidos se fortalecen significativamente al hacerse más receptivos a temas y políticas que son más atrayentes para las votantes. El enfoque de NDI fue bien recibido por los participantes, quienes posteriormente se mostraron entusiastas en los cuestionarios después de la conferencia. Los representantes residentes y personal del NDI diseñaron entonces programas de entrenamiento que ayudaron a las mujeres dentro de las actuales estructuras de los partidos.

Siguiendo con el impulso generado por las conferencias, NDI tuvo una “conferencia rodante” sobre el entrenamiento de las mujeres en Marzo de 1997. Los entrenadores del NDI enfocaron el desarrollo efectivo del mensaje, el dar discursos, relaciones con la prensa y creación de aptitudes para la radio y televisión. Las consultas ofrecieron aptitudes valiosas y prácticas para mujeres que eventualmente se lanzaron como candidatas en las dos ruedas de elecciones locales que siguieron.

En julio de 1997, NDI realizó su mayor entrenamiento para candidatas en Polonia. Una representación equitativa y cerrada de mujeres de todo el país y representativas del espectro ideológico, participó en el entrenamiento. El entrenamiento se ocupó de temas relacionados por ejemplo en cómo enfocarse a las votantes, o cómo maximizar el contacto con votantes tocando puerta por puerta. Algunas actividades creativas incluían el manejo de modelos de conferencias de prensa, y criticar la apariencia de cada una en la televisión, mantener discusiones abiertas con periodistas acerca del tipo de información que desean extraer de los políticos y viceversa, y como redactar y pronunciar discursos en público.

Por último, NDI celebró una conferencia de tres días a fines de febrero de 1998. Cuarenta y cinco mujeres que no habían participado previamente con NDI pero que pensaban lanzarse como candidatas en las elecciones de octubre de 1998 tomaron parte en la conferencia. NDI entrenó a estas posibles candidatas en temas que iban desde el entrenamiento con los medios de comunicación hasta el rol de un concejal.

## Liderazgo Político de Mujeres en Kenia

En 1993 el NDI comenzó a ejecutar un programa en Kenia para desarrollar los conocimientos y aptitudes de las candidatas en relación con liderazgo, planificación de campañas y procesos electorales para aumentar el número y la capacidad de las mujeres que eran candidatas para cargos públicos y ser elegidas a los niveles nacional y local. Antes que se iniciara el programa, las mujeres de Kenia eran excluidas, en gran parte, del proceso de democratización de ese país, aunque representaban más de la mitad de la población votante. Las mujeres también tenían menos representación que la que les correspondía en instituciones políticas formales y sólo 3.2% de mujeres servían en el parlamento. El programa buscaba lograr los objetivos siguientes: promover el desarrollo de liderazgo, aumentar el número de mujeres que eran candidatas a cargos públicos; promover la solidaridad a través de los partidos entre las mujeres; ayudar a cambiar actitudes públicas; producir y distribuir materiales de entrenamiento; desarrollar relaciones con grupos locales y tener un efecto positivo en las aptitudes y capacidades de las participantes en programas individuales.

El programa, dividido en tres fases importantes, comenzó con NDI trabajando codo a codo con el Centro de la Educación para las Mujeres en la Democracia (Education Centre for Women in Democracy- ECWD) auspiciando tres seminarios juntos en que se promovía la participación de las mujeres a través de las líneas partidarias. La segunda fase se preocupó de fortalecer y aumentar los conocimientos y aptitudes de las mujeres que eran candidatas y activistas de partidos políticos para aumentar su participación en la política. Se celebraron cinco seminarios, con representantes de otros países africanos así como expertos internacionales que ofrecieron a las participantes ejemplos comparativos de estrategias para la participación política de mujeres dentro de distintos sistemas electorales. La tercera fase del programa se extendió también a organizaciones de base. NDI trató de ampliar sus esfuerzos de extensión para desarrollar un apoyo de amplia base para las candidatas. Los seminarios se realizaron durante gran parte de 1996 y durante el año electoral de 1997. La agenda de cada seminario fue determinado por las necesidades de la región. Algunos de los temas eran la construcción social del género y su efecto sobre la participación política de las mujeres, explicando el procedimiento electoral y de nominación en Kenia y el desarrollo de liderazgo.

A nivel nacional se organizaron un seminario para las mujeres candidatas y dos talleres de entrenamiento de entrenadores (ToT) para el personal de campaña. Inicialmente, el ToT se instaló más que nada para el personal y equipos voluntarios de candidatas mujeres para entrenarlos en como convertirse en administradores profesionales de campañas. El resultado de ello, aunque no fue planeado inicialmente, fue un seminario para mujeres jóvenes sobre participación política.

En 1997, año de elecciones en Kenia, los seminarios se ocuparon del tema de las nominaciones de partidos políticos. NDI celebró dos seminarios nacionales y ayudó a organizar también 12 seminarios de base. NDI también produjo y repartió manuales relacionados con la campaña y folletos educativos para los votantes y se reunió con una serie de partidos políticos para promover su compromiso de nominar un cierto número de mujeres como candidatas.

El año final del programa se organizó una reunión con las mujeres candidatas que participaron en las elecciones de diciembre de 1997. Se celebraron tres seminarios que incluyeron tanto las candidatas mujeres que tuvieron éxito como las que no lograron ser elegidas, quienes reflexionaron sobre su experiencia en la campaña.

Al final del programa del NDI en 1998 más de 4000 mujeres habían participado en los talleres de entrenamiento. Una de las participantes era una candidata seria en la elección presidencial y una serie de nuevos grupos tales como los Amigos de Ester y Deborah (Friends of Esther and Deborah - FREDa) surgieron para continuar con los esfuerzos para lograr una mayor participación de las mujeres. Muchas de las participantes siguen siendo líderes activas en la promoción de iniciativas legislativas claves que son esencialmente importantes para las mujeres.

### Estadísticas Interesantes

- **415 mujeres declararon sus candidaturas en 1997 comparado con 182 en 1992**
- **189 mujeres fueron nominadas por sus partidos en 1997 comparado con 149 en 1992**
- **87 mujeres fueron elegidas a cargos en 1997 comprado con 51 en 1992**





# EFECTOS NOCIVOS DEL VOTO PREFERENCIAL EN LA CUOTA FEMENINA, LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LAS MINORÍAS Y LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS

JACQUELINE JIMÉNEZ POLANCO\*

En el año 2000 fueron aprobadas por el Congreso dominicano dos leyes dirigidas a aumentar la representación política de las mujeres en la Cámara de Diputados y los Ayuntamientos mediante la reforma del porcentaje y el ámbito de aplicación de la cuota femenina del 25% establecida por la Ley Electoral No. 275-97. La Ley 12-2000 modificó el artículo 68 de la Ley 275-97 mediante el establecimiento de una cuota del 33% para las mujeres en la elección de diputaciones y regidurías. La nueva ley obliga a los partidos políticos a intercalar la candidatura de una mujer por cada dos hombres en las listas partidistas, de modo que se pueda aplicar el 33% de la cuota femenina. La Ley 13-2000 modifica el artículo 5 de la ley de Organización Municipal 3455-52 al establecer que en la boleta electoral de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o vice-síndico/a, lo cual significa que habrá una paridad del 50% en la nominación de mujeres y hombres en dichas candidaturas.

Estas leyes constituyen, en principio, un avance en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía de la minoría de género tradicionalmente excluida, ya que están dirigidas a producir un aumento gradual de la representación política de las mujeres que permita eventualmente alcanzar la igualdad con los hombres, en consonancia con la representación poblacional de éstas equivalente al 51% y su nivel de votación equivalente al 57%. No obstante, el futuro efecto democratizador de estas leyes ha sido vedado de antemano por la resolución de la Junta Central Electoral que establece un nuevo sistema de votación para las elecciones del 2002, conocido como “listas cerradas desbloqueadas” o “votación preferencial”. Existe, además, la imposibilidad técnica de aplicar la cuota del 33% en la elección de diputados/as en las circunscripciones o distritos binominales, es decir, aquellas en las cuales se

\* La autora es abogada, politóloga, catedrática universitaria y autora del libro, *Los partidos políticos en la República Dominicana: Actividad Electoral y Desarrollo Organizativo*. Santo Domingo: Editora Centenario, 1999.

eligen dos escaños. A estos dos factores se une el hecho de que las nuevas leyes aprobadas no alteran la tradicional exclusión de las mujeres de la representación política en el Senado.

El sistema de votación mediante listas cerradas desbloqueadas o “votación preferencial” permite que el/la elector/a pueda votar: (a) por el/la candidato/a de su preferencia (con independencia del partido que representa) marcando el recuadro con la foto del/la candidato/a, o (b) por los/las candidatos/as del partido por el cual simpatiza marcando el recuadro con el emblema del partido. El voto preferencial obstaculiza el aumento gradual en la representación proporcional de las minorías de género, sexo y raza, e invalida, además, la efectiva aplicación de la cuota femenina. Al permitir que el/la votante marque el recuadro con la foto del/la candidato/a de su preferencia, este sistema de votación disminuye la posibilidad de que el/la votante elija el bloque de candidatos/as incluidos/as en las listas de los partidos y anula, por tanto, la elección de la candidatura alterna de una mujer por cada dos hombres. Dado que la elección es descentralizada y no está supeditada a la oferta partidista, la votación invalida la aplicación del sistema de cuotas. Como ha expresado la socióloga Isis Duarte, integrante del equipo técnico de Participación Ciudadana, “en el caso de las circunscripciones plurinominales, es decir para las disputaciones y regidurías, la alternancia aprobada por la Ley 12-2000 no tendrá el resultado que se esperaba al momento de su promulgación, ya que el voto preferencial puede anular su efecto” (trabajo presentado en la tertulia del 23 de mayo del 2001).

En consecuencia, el mayor número de candidatos/as electos/as mediante el voto preferencial estaría compuesto por aquellos/as que cuenten con recursos financieros y técnicos suficientes para promover efícamente sus candidaturas de manera individual, y cuyas propuestas personales no estén necesariamente adheridas a los principios y programas de sus respectivos partidos, o aquellos/as candidatos/as cuyo acceso a los recursos clientelistas del Estado o de las ONGs creadas con fines político-electorales les permitan “convencer” al/la votante de que su opción es la “mejor”. El voto preferencial favorece, además, la elección del/la candidato/a nato/a, personas que por sus vínculos familiares oligárquicos, su poder económico, su larga trayectoria política, o su fidelidad a los líderes partidistas tienen asegurado un lugar permanente en las listas de los partidos una vez han sido elegidas para ocupar un puesto político. Estos factores permiten visualizar el efecto negativo del voto preferencial en la representación de las mujeres, los/las negros/as, las minorías sexuales y las personas que provienen de estratos sociales bajos, ya que cuentan con pocos recursos económicos y un escaso respaldo de las cúpulas partidistas para promocionar sus candidaturas. El voto preferencial tiende, pues, a consolidar las prácticas clientelistas de una sociedad desigual y diversa, en donde el aumento rampante de la pobreza y la marginalidad social reclaman un mayor compromiso de los partidos con las grandes masas desposeídas y en donde los cambios culturales requieren una mejor adaptación de los objetivos

programáticos de los partidos a las necesidades de los variados sectores sociales.

En estudios comparados llevados a cabo en los diez países latinoamericanos donde se ha implementado el sistema de cuotas he podido observar que la eficacia en su aplicación depende de dos factores institucionales fundamentales: (1) el sistema de representación proporcional mediante listas cerradas o bloqueadas y (2) la existencia de circunscripciones o distritos electorales plurinominales de gran magnitud. En cuanto al sistema de representación, la aplicación de la cuota femenina ha resultado más eficaz en los países donde predominan sistemas electorales de representación proporcional mediante listas cerradas o bloqueadas (i.e., Argentina, Costa Rica, Ecuador, Paraguay). Su aplicación ha resultado nula en aquellos países donde impera el sistema de representación proporcional mediante listas abiertas o listas cerradas desbloqueadas (Brasil, Perú) y su eficacia ha sido débil en los sistemas mixtos que combinan la elección mayoritaria uninominal con la representación proporcional mediante listas abiertas (Panamá) o cerradas (Venezuela y la República Dominicana hasta la actual reforma electoral del 2001). El caso de Brasil es el más patético de todos, pues, la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados bajó del 6.6% en 1994 al 5.7% en 1998 tras la aplicación de la cuota del 25% en base al sistema de representación proporcional con votación preferencial. Además, con una población negra equivalente a más del cincuenta por ciento de la población nacional, el congreso brasileño no cuenta con representantes de la minoría étnica más grande del país en ninguna de las dos cámaras. Situación que se hace patente en las asambleas legislativas estatales de la federación, que sólo cuentan con una diputada negra en el remoto Estado de Piauí y no incluyen representación de la minoría negra en la legislatura del Estado de Bahía donde este grupo étnico representa el 70 por ciento de la población y en cuya capital, Salvador, sólo existe un regidor (*vereador*) negro. A este factor se une la endémica debilidad del sistema de partidos brasileño, promovida por la centralización del voto en las candidaturas personales mediante el sistema de listas desbloqueadas y la consiguiente desidentificación de la población con las organizaciones políticas tradicionales.

La eficacia de la cuota femenina está directamente relacionada con la magnitud del distrito o circunscripción electoral. A mayor número de candidaturas por distrito (magnitud del distrito), mayores son las posibilidades de las mujeres de ser elegidas en base a la aplicación de la cuota. Por ejemplo, en aquellas circunscripciones en donde se eligen 9 candidaturas, las mujeres cuentan con mayores posibilidades de competir con los hombres que en los distritos donde sólo se eligen 3 y la efectividad de la cuota es nula en las circunscripciones en las que se eligen 2 candidatos (lo cual quedó demostrado en las elecciones legislativas y municipales dominicanas de 1998). De este modo, resulta técnicamente imposible aplicar una cuota femenina del 33% en distritos electorales binominales, en los cuales se eligen dos candidatos.

Dado que en la elección de las candidaturas a la Cámara de Diputados dominicana, la mayoría de las circunscripciones son binominales (14 de las 30 provincias hasta las legislativas y municipales de 1998), la eficacia del sistema de cuotas en las elecciones del 2002 dependerá de que la Junta Central Electoral establezca un método que permita que una de las dos candidaturas a elegir en los distritos binominales esté representada por una mujer.

Por otra parte, el sistema electoral mayoritario (uninominal o binominal), que es el que predomina en los senados latinoamericanos (con la única excepción de la representación proporcional en el Senado de Paraguay), invalida totalmente la aplicación de la cuota. La elección mayoritaria uninominal en el Senado dominicano invalidó la aplicación de la cuota del 25% en las elecciones legislativas de 1998 y la representación femenina quedó reducida a un 7% (2/30). Las nuevas leyes electorales no han alterado la tradicional exclusión de las mujeres de la representación política en el Senado dominicano. Si bien resulta imposible aplicar la regla de la alternabilidad de una mujer por cada dos hombres en base el 33% en la elección senatorial en circunscripciones unimoninales, no es menos cierto que, la histórica subrepresentación de las mujeres en la Cámara Alta reclama la implementación de mecanismos institucionales dirigidos a eliminar la mayoría permanente de los hombres en dicho cuerpo legislativo. El mismo espíritu democrático que llevó a los/las legisladores/as a establecer la paridad del 50% en la elección de las candidaturas a síndicos/as o vicesíndicos/as, podría primar en la introducción de un párrafo a la Ley 12-2000 que establezca que por lo menos 15 de las 30 o 31 candidaturas al Senado estén representadas por mujeres. Ello permitiría una inserción gradual de las mujeres en la competencia política por los escaños senatoriales hasta tanto una reforma equitativa del sistema electoral permita sustituir el sistema de representación mayoritario uninominal por la representación proporcional.

Por último, el voto preferencial podría impulsar un notable aumento de candidaturas independientes dentro y fuera de las organizaciones políticas que tenderían a debilitar el actual sistema de partidos. Ello así, porque el propio sistema de votación preferencial, basado en la adjudicación del puesto o escaño al/la candidato/a — y no al partido — más votado/a, no supedita el triunfo electoral al apoyo de los/las candidatos/as por los partidos, lo cual, libera a los líderes partidistas de todo tipo de responsabilidad financiera o técnica con los/las candidatos/as y promueve, a su vez, el desarraigo de los/las representantes de sus respectivos partidos una vez alcanzado el poder, la no fiscalización de sus acciones por los partidos políticos y la irresponsabilidad de los líderes partidistas frente a la actuación inapropiada de los/las representantes políticos. En efecto, la votación mediante listas cerradas desbloqueadas promueve la presentación de candidatos/as cuya nominación no puede ser siempre controlada por la cúpula partidista y cuya elección no depende siempre de la propuesta de los partidos. Ello impulsa,

por una parte, un gran aumento de candidatos/as individuales que buscan un voto personal y debilita, por otra parte, la identificación de los/las votantes con los partidos políticos y sus programas de gobierno.

Un claro ejemplo de la desarticulación de las organizaciones políticas y el debilitamiento del sistema de partidos en los países latinoamericanos donde se aplica el voto preferencial lo constituyen Perú y Brasil, en donde la creciente identificación de los/las votantes con las propuestas populistas de candidatos individuales —que basan sus campañas en la compra del voto mediante el uso indebido de los fondos del Estado y otras prácticas clientelistas apoyadas por empresas privadas y sectas seudoreligiosas — ha promovido el surgimiento de un gran número de advenedizos políticos cuyas candidaturas no tienen un contenido programático y cuyas actuaciones una vez en el poder no pueden ser fiscalizadas por los partidos, lo cual ha desidentificado a la población con los partidos. Finalmente, la personalización de la actividad política mediante el voto preferencial dificulta la viabilización de reformas legales en beneficio de las minorías de género, sexo, raza y religión, dada la imposibilidad de que éstas puedan ser encauzadas a través de las organizaciones partidistas.

En consecuencia, en lugar de producir una evolución hacia formas de representación más democráticas que permitan la inclusión en el sistema político de las minorías tradicionalmente excluidas y la canalización de las demandas sociales vía los mecanismos institucionalizados de articulación política (i.e., los partidos políticos), el voto preferencial anula la eficacia de los mecanismos de acción afirmativa (i.e., la cuota femenina), promueve el personalismo, el clientelismo, la debilidad programática de los partidos y la irresponsabilidad vertical y horizontal de los/las candidatos/as, la dificultad de las organizaciones de controlar las actuaciones de los/las representantes políticos/as y la desarticulación del sistema de partidos.



# MUJERES EN CARGOS DE DIRECCIÓN POLÍTICA: PAPEL POLÍTICO, BASE DE APOYO Y ESTRATEGIA\*

POR JORGE I. DOMÍNGUEZ\*\*

La problemática fundamental para las mujeres que se desempeñan en cargos de dirección política es cómo hacer política de forma eficaz sin olvidar que son mujeres. Todo político debe querer ganar. En un sistema democrático, para un político esto implica ganar una elección o ser nombrado a un cargo público por medios constitucionales. Para cualquier político, incluso para quienes conducen partidos o movimientos sociales pequeños, ello representa la oportunidad de influir sobre las políticas públicas y, quizás más importante aún, de participar en el diseño de unas prudentes restricciones que nos hagan libres.

Para algunos políticos cuyas propuestas no cuenten con el apoyo de una proporción significativa de la ciudadanía, esta distinción puede además implicar la renuncia a la victoria electoral. Estos políticos se niegan a “desplazarse hacia el centro” para ganar votos, prefiriendo promover unos valores políticos que les consideran irrenunciables. Pero aún así, de todas formas buscan influir. La influencia se puede definir, mínimamente, como la posibilidad de moldear los resultados que se consideren deseables .

En la mayoría de los países latinoamericanos por muchos años, por ejemplo, la preferencia por una economía de mercado –aquello que en los noventa se dio en llamar la economía neoliberal– contaba con muy poco respaldo político. No obstante, en muchos países hubo políticos que apoyaron estas propuestas por considerarlas correctas, a pesar de que por mucho tiempo esas ideas garantizaban una derrota electoral. A su debido momento, esas ideas, su aporte al debate público y sus acciones influirían de manera trascendente sobre las políticas públicas. Y con el correr del tiempo comenzaron a ganar elecciones. Los resultados empezaron a cambiar. Fueron influyentes incluso antes de ganar en las urnas.

Del mismo modo, los políticos latinoamericanos que respaldan el acceso irrestricto al aborto encuentran relativamente poco eco en el electorado, aún cuando una proporción importante de éste se manifieste dispuesto a permitirlo

\* Artículo originalmente elaborado para “Diálogo Inter Americano”.

\*\* Jorge I. Domínguez dirige el Centro Weatherhead de Relaciones Internacionales de la Universidad de Harvard. Es además Investigador Asociado de Diálogo Interamericano y académico visitante en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior de Madrid.



en pocas y precisas circunstancias. Lo mismo ocurrió en una época en América del Norte y Europa Occidental, donde no obstante el arduo trabajo realizado por los proponentes del aborto irrestricto ante los sistemas judiciales y legislativos a su debido tiempo hizo valer sus posturas. Estas personas también terminarían por ganar elecciones, pero ya habían sido influyentes antes de ganar en las urnas.

Las mujeres que se desempeñan en actividades políticas enfrentan la misma disyuntiva respecto de estilos de hacer política. Todos los políticos buscan el logro de ciertos objetivos, y algunos incluso los valoran mucho más que los cargos públicos que podrían ostentar. Presumo que los aquí presentes están igualmente interesados en mantenerse en sus cargos que en influir sobre las políticas públicas. Por consiguiente, paso ahora a considerar la cuestión de la opinión pública y las elecciones y sus efectos sobre las políticas públicas.

---

### **Opinión pública, elecciones y desarrollo de políticas públicas**

Según encuestas de Latinobarómetro, una fracción importante del electorado latinoamericano sigue siendo reticente a votar por una mujer. Más aún, las encuestas de opinión pública señalan que las principales preocupaciones de la ciudadanía tienen que ver con los temas básicos de pan, techo y trabajo y con otras consideraciones pertinentes como el estado de la economía y la forma en que ello les afecta directamente. Sin embargo, al consultarse sus puntos de vista en preguntas abiertas se recogen muy pocos antecedentes que permitan expresar que la ciudadanía concede una alta prioridad a los temas de género. Tanto mujeres como hombres manifiestan prioridades muy similares en torno a temas de la política nacional, aún cuando cabe destacar que no existe un estudio detallado sobre la repercusión del factor género en la identificación de prioridades en América Latina.

En muchos países latinoamericanos existe una “brecha de género” en el electorado. Sin embargo, las diferencias de género como factor que explique la intención de voto muchas veces carecen de significación estadística cuando se examina simultáneamente el peso relativo de cada una de diversas variables. Veamos, por ejemplo, la siguiente ilustración: en muchos países latinoamericanos las encuestas de opinión tienden a mostrar distintas intenciones de voto según se trate de hombres o mujeres. Sin embargo, al analizar la conducta de los votantes en base a modelos estadísticos más exhaustivos, la importancia explicativa del género en la intención de voto se desvanece. ¿Cómo así? Pues bien, el primer ejemplo de este proceso quedó en evidencia en las encuestas de opinión efectuadas en Chile –a la sazón entre las más antiguas y dignas de crédito de América Latina– entre 1958 y 1973. Inicialmente parecía existir una enorme diferencia de género que se manifestaba en mujeres menos proclives a votar, y cuando lo hacían, más propensas a no dar su voto a la izquierda. Pronto quedó en evidencia que en 1958 el voto femenino había sido menor porque la mujer recién adquiría el derecho a votar en elecciones presidenciales. Es común que los votantes

recién habilitados tiendan a votar en menor proporción que los antiguos, y de hecho, con el paso del tiempo la participación electoral femenina se equiparó a la masculina. Y al incluirse otras variables de análisis simultáneo, se descubrió que quienes tendían a no votar por la izquierda eran personas de menor nivel educacional, de modo que el voto antiizquierda de muchas mujeres se explicaba más bien como una función de los bajos niveles educacionales que del género. Al corregir estadísticamente por nivel educacional, la brecha de género en el voto izquierda–derecha se hizo más estrecha, especialmente con el paso del tiempo.

Un análisis similar se puede aplicar al caso de México durante los años noventa. A primera vista pareciera existir una brecha de género que se manifiesta en un menor voto femenino para el Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, al hacer una corrección estadística adecuada, esta brecha se angosta. El voto anti–PRD de muchas mujeres se explica más bien por una evaluación del desempeño del presidente o de la situación económica que por el factor género. Luego de la corrección estadística, el género no tuvo ninguna incidencia como explicación de la participación electoral femenina en las elecciones presidenciales mexicanas de Julio de 2000.

Sin embargo, hay una brecha de género que persiste en algunos casos incluso después de la corrección estadística, pero no está clara la relación que pueda existir entre tal brecha y la “actitud de género” respecto de las políticas públicas. Así, por ejemplo, si bien es cierto que en las elecciones del año 2000 las mexicanas y las chilenas fueron menos proclives a votar por candidatos de la izquierda, sería incorrecto concluir que las posturas de éstos eran anti–mujer. Por el contrario, algunos afirmarían incluso que los candidatos de la izquierda eran pro–feministas. Sería tentador plantear que, por ende, la mayoría de las votantes son anti–feministas, pero aún no se ha demostrado que el leve sesgo antiizquierdista del voto femenino se pueda explicar en términos de la posición de la izquierda en torno a temas de género (aborto o divorcio, por ejemplo), o simplemente en términos de grupos de temas de mayor amplitud. Este breve análisis de tendencias en la conducta del voto tiene implicancias concretas para las mujeres en cargos políticos.

1. Las mujeres que quieran acceder a cargos públicos –y no sólo influir sobre las políticas públicas– deben tratar de apelar a un amplio público, que les dará o negará su voto en base a motivaciones apartes del género de la candidata o sus posturas en torno a temas de género.
2. Una fracción importante del electorado (hombres y mujeres) sigue prefiriendo no dar su voto a una mujer, especialmente para la presidencia. Este tipo de actitudes varían mucho de un país a otro y han venido decayendo a lo largo de períodos de tiempo muy largos. En Colombia, por ejemplo, ha dejado de ser un factor de gran relevancia.

3. Donde existe una brecha de género, ésta tiende a favorecer a los partidos de centro y derecha. En igualdad de condiciones, una mujer tiene mayores posibilidades de ganar una elección con el apoyo del voto de las mujeres si se postula por partidos de centro y derecha. Sin embargo, muchas mujeres que participan en política sustentan puntos de vista feministas, de modo que el contingente de mujeres electas puede ser mayor en la izquierda más bien a raíz de la preferencia de estas candidatas por su afiliación partidista, y no por las preferencias del electorado.
4. El público concede baja prioridad a los temas de género no porque los resista activamente, sino más bien porque está más preocupado de la situación económica, de la delincuencia, de la educación, etc. Ello tiene como consecuencia que abre la opción de abordar los temas de género enmarcándolos en grupos de temas de mayor amplitud. Así, por ejemplo, la importancia de mejorar el acceso a la educación rural se puede defender desde muchos puntos de vista, uno de los cuales es que en zonas rurales la niñas enfrentan mayores dificultades para acceder a la educación.

De estas observaciones, a su vez, se desprenden sugerencias estratégicas para las mujeres del ámbito político que mantienen un interés en los temas de género y no han olvidado que son mujeres. Tendrán mejores posibilidades de éxito si logran insertar sus criterios políticos en el marco de problemáticas de carácter más amplio que aquéllas sólo de interés para la mujer. Tendrán mejores posibilidades de éxito si se conducen como dirigentas políticas y no como mujeres en política; es decir, si su accionar se percibe como representativo de los valores e intereses de la ciudadanía toda. Esta forma de actuar no es difícil, pero requiere de una atención consciente. No se ha demostrado que las mujeres gobiernen con menor eficacia que los hombres, o que tengan menores posibilidades de éxito a la hora de negociar o adoptar decisiones complejas. No obstante, muchas veces sus oponentes –haciendo el juego a los viejos prejuicios que hacíamos notar anteriormente– logran hacerlas parecer menos capaces de gobernar por el sólo hecho de ser mujeres, o bien menos capaces de gobernar para todos sobre la base de que sus puntos de vista sobre temas de género no representan al conjunto de la población. A fines de los noventa, la derrota de la muy capaz Graciela Fernández Meijide en las elecciones para gobernador de la Provincia de Buenos Aires entregó una lamentable ilustración de este problema.

Las mujeres en cargos políticos que mayores posibilidades tienen de incidir sobre temas de género son las que representan a partidos de centro y de derecha. Para las mujeres de izquierda, la consecuencia de ello es que sus posibilidades de incidir sobre temas de género serán mayores si logran aliarse en torno a estos temas con sus colegas de otros partidos.

Por último, hay temas que quedan mejor planteados como forma de perfeccionar las prudentes restricciones que hacen libres a los ciudadanos.

Privilegiar las normas de conducta civilizadas redundaría en sumar apoyo a problemáticas que son inevitablemente de género. Décadas atrás, el derecho a voto de la mujer fue precisamente uno de esos temas. Y la mujer logró el voto –poniendo fin al control electoral que un sector de la ciudadanía ejercía sólo en razón de su género– cuando lo planteó como parte de los derechos que los procedimientos e instituciones democráticas otorgan a todos los ciudadanos. Impedir, disuadir y sancionar la violencia en el seno de la familia puede constituir hoy un caso similar, dado que éste, al igual que el anterior, también requiere la imposición de restricciones prudentes y de penas que sancionen su violación. Así, es preciso enmarcar y transformar las temáticas de modo de ampliar su base de apoyo, haciéndolas de interés de todos los seres humanos. Esta puede ser la estrategia más eficaz para lograr aquellos objetivos de especial interés para la mujer ciudadana.



# SISTEMAS DE CUOTAS COMO UN MÉTODO PARA AUMENTAR LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

DANYA GREENFIELD

Los sistemas de cuotas se implementan en todas sus formas como una medida provisional de compensación del bajo nivel de la participación política de las mujeres. Los sistemas de cuotas no son vistos como una solución permanente y se espera que se eliminen cuando se haya alcanzado la meta, la cual puede ser o no cuando las mujeres desempeñen el 50% de los cargos elegidos. El impacto de las cuotas frecuentemente es inconsistente y difícil de medir. No obstante, pueden apuntarse algunas observaciones acerca de los efectos positivos y negativos de los sistemas de cuotas.

## Visión Global

El establecimiento de las cuotas puede hacerse mediante una ley, que busca asegurar que las mujeres tengan un porcentaje dado de asientos o los partidos políticos pueden establecerlo para: 1) asegurar que las mujeres ocupen una proporción de los asientos parlamentarios que el partido gane en una elección o 2) garantizar que las estructuras internas de toma de decisiones incluyan a mujeres.

## Distintos Tipos de Sistemas de Cuotas

Los sistemas de cuotas establecidos mediante una ley nacional todavía siguen siendo poco comunes. Sólo hay seis países en que la legislación nacional estipula que el Parlamento debe incluir un porcentaje mínimo de mujeres (Argentina, Bélgica, Brasil, República Democrática Popular de Corea, Nepal y Filipinas) y seis países en que la legislación nacional establece que un porcentaje de asientos en el Parlamento debe ser reservado para las mujeres (Bangla Desh, Burkina Faso, Nepal, Eritrea, Uganda y la República Unida de Tanzania). Los sistemas nacionales de cuotas estipulados por legislación son frecuentemente debatidos pero típicamente son rechazados sobre la base del principio de igualdad entre los sexos y no-discriminación, tal como ha ocurrido en Colombia, Costa Rica y Francia.

El mecanismo de asientos reservados logra una meta similar a la de las cuotas pero a través de un proceso que es ligeramente distinto. Los asientos reservados para las mujeres pueden ser ya sea designados por el Poder Ejecutivo como en Burkina Faso y Tanzania, lo cual usualmente facilita la promoción de mujeres a lugares cerca del poder, o nombrados por el

Parlamento, como en Bangla Desh, Nepal y Uganda, en cuyo caso la diferencia entre asientos reservados y cuotas tiende a hacerse borroso ya que se celebra una elección y se pide la participación de todos los partidos.

El mecanismo más común de promover la participación de las mujeres en la vida política es a través de la adopción de sus propios sistemas de cuotas por los partidos políticos. Los esfuerzos para implementar las cuotas a través de los partidos políticos han tenido mucho más éxito y partidos individuales en más de 34 países han adoptado tal sistema, incluyendo el ANC en Sudáfrica, el PJ y el UCR en la Argentina, CONDEPA en Bolivia, PRD en México, los partidos Laborales en Australia y en el Reino Unido y a través de los países escandinavos. Además, los partidos políticos pueden aprobar resoluciones o plantear un objetivo para que las mujeres comprendan un cierto porcentaje de sus candidatos sin que efectivamente implementen un sistema formal de cuotas.

### **Ejemplos de Sistemas de Cuotas y otros Métodos**

#### **Cuotas a través de la Constitución o de la Legislación Nacional**

La mayoría de las cuotas nacionales se implementan reservando un porcentaje o número de asientos para mujeres. Por ejemplo, en Uganda, un asiento parlamentario en cada uno de los 39 distritos se reserva para mujeres, resultando en un aumento de la representación política de las mujeres y además otras mujeres fueron elegidas al parlamento en los asientos que no están específicamente reservados por sexo.

La política de reservación puede usarse también con relación a gobiernos locales, tal como en la India donde una enmienda a la Constitución en 1993 exigió que el 33% de los asientos en entidades municipales locales sean reservados para mujeres. Otra enmienda fue contemplada en 1995 en la India con relación a una cuota para mujeres en el parlamento, pero varios partidos y grupos plantearon objeciones en relación con los temas del elitismo y cuotas superpuestas para las mujeres en general y aquellos para mujeres de las castas más bajas y todavía no se ha aprobado la enmienda.

En Argentina, la ley Argentina estableció un mecanismo de cuotas, el cual hace que sea obligatorio para los partidos políticos incluir a un 30% de mujeres en sus listas de candidatos. La representación de mujeres en la Cámara de Diputados se elevó de 5.8% en 1991 a 25.3% en 1997. No obstante, algunos partidos políticos han tenido problemas en respetar el porcentaje establecido por la ley.

Ha sido, en general, más fácil introducir cuotas para mujeres cuando también se establecen formalmente otras formas de cuotas, tales como cuotas ocupacionales, étnicas o regionales. Además, las cuotas son implementadas más fácilmente dentro de un nuevo sistema político más bien que dentro de uno ya establecido en que la mayoría de los asientos ya están “ocupados” y pueden surgir conflictos entre los que ya ocupan los asientos y los nuevos grupos de intereses. Con respecto a estas líneas, resulta típicamente menos

complicado aplicar cuotas a un cargo designado que para uno elegido.

Vale la pena anotar que algunos gobiernos, incluyendo algunos países árabes, usan el sistema de cuotas para sus propios fines para promover candidatos que son políticamente bien dispuestos hacia ellos. Al nombrar mujeres cerca del poder o que forman parte de familias políticamente elitistas, estos gobiernos pueden colocar en el poder a mujeres “controlables” mientras que a la vez alegan que respaldan la participación política de las mujeres.

Una parlamentaria en la India, Sushma Swaraj, ilustra el proceso complicado de implementar un sistema de cuotas:

“Hemos intentado aplicar asientos parlamentarios reservados a los panchayats (asambleas) de los pueblos, y de acuerdo con mi experiencia, esta es una medida sumamente eficaz. Hemos reservado 33 por ciento de los asientos en panchayats para mujeres. Antes de esta política, no teníamos mujeres preparadas para cargos de liderazgo; pero como resultado de la política, los partidos políticos tienen que buscar mujeres. Obtuvimos una respuesta mixta. Algunos hombres no querían que se presentaran mujeres de manera que postularon a sus esposas, cuñadas y madres. Pero mujeres talentosas y educadas también postularon. Ahora el viejo argumento que no hay mujeres capaces de ser candidatas para asambleas legislativas ya no resulta válido. Porque ahora las mujeres que sirven como alcaldesas y como Presidentas de los comités municipales serán preparadas como posibles candidatas al parlamento. Más y más mujeres han sido elegidas a panchayats—y este es un pool muy valioso de mujeres para las asambleas legislativas. Por lo tanto, la reservación de asientos es una medida muy eficaz, particularmente en países tales como la India donde hay una representación tan escasa de mujeres en el parlamento. En la India, sólo el 6.5 de los parlamentarios, 39 congresistas de una cámara de 543, son mujeres. Un proyecto de ley para la reservación de asientos para mujeres en el parlamento también está pendiente. Las discusiones siguen adelante. Todavía tiene que ser aprobado pero creo que verá la luz del día”.

### **Cuotas a Través de Partidos Políticos**

Los intentos más exitosos de la implementación de un sistema de cuotas han sido los países nórdicos, donde los sistemas de cuotas se introdujeron en los años setenta y se han convertido en parte del panorama político y donde la cultura de la igualdad ya está firmemente enraizada. En Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega, las cuotas han sido impuestas por los propios partidos políticos, no por ley nacional. Por ejemplo, en Noruega, todos los partidos políticos tienen como regla—ya sea formalmente adoptada o como una tradición—tener un 50% de representación de mujeres en sus listas, y Noruega figura en segundo lugar en el mundo en el número de parlamentarias que está en 39.4% en 1997.

En Noruega, las cuotas rigen durante todas las elecciones, mientras que en



el caso de Dinamarca sólo se aplican a las elecciones de los consejos locales y no al parlamento nacional. Desde 1977, los partidos políticos en Dinamarca han adoptado cuotas para sus elecciones internas como una manera de promover una representación política más igualitaria y han tenido un impacto indirecto en elevar el porcentaje de representantes femeninas en el Parlamento Danés y en reforzar la estructura democrática interna de los partidos.

Muchos otros países han establecido un método de seleccionar a candidatos que corresponde a la aplicación de una cuota sin imponer un porcentaje fijo de candidatas femeninas. Por ejemplo, ninguno de los partidos políticos canadienses ha implementado un sistema de cuotas, sin embargo, desde 1985, el Partido Nuevo Democrático ha establecido como una meta que las mujeres sean el 50% de sus candidatos en elecciones federales y el 50% de los cargos federales y miembros de comités dentro del partido.

---

### **Efectos Positivos de Implementación de Cuotas**

- Los sistemas de cuotas se han implementado en muchos países y han tenido éxito en elevar substancialmente el porcentaje de asientos elegidos ocupados por mujeres.
- Las cuotas ofrecen una manera rápida y eficiente de aumentar la participación de las mujeres con ganancias significativas dentro de un breve plazo de tiempo.
- Particularmente en sociedades muy tradicionales, un sistema de cuotas puede ayudar a vencer los estereotipos e imágenes negativas de mujeres que son políticas y allanar el camino para la participación de las mujeres.
- Las cuotas pueden ayudar a quebrar estructuras predominantemente masculinas dentro de partidos políticos o el gobierno nacional.
- La implementación de un sistema de cuotas por un partido político puede hacer que otros partidos reevalúen sus políticas y puede dar lugar a la adopción de medidas similares.
- El debate con respecto a la implementación de cuotas puede dar lugar a una mayor consideración del papel de la mujer en la esfera política y la importancia de una participación más amplia de las mujeres.
- Una vez que más mujeres han podido obtener cargos elegidos y lograr reconocimiento nacional, otras serán alentadas a ingresar a la política y de esa manera surgirán candidatas más calificadas y efectivas.

---

### **Efectos Negativos de la Implementación de Cuotas**

- Los sistemas de cuotas son una medida provisional y no ofrecen una solución permanente a la desigualdad y sexismo que pueden existir en el campo político y cultural, que impiden el ascenso normal de las mujeres dentro de la política.

- Una cuota establecida por un partido político puede resultar en la inclusión de un número más elevado de mujeres dentro de su lista de candidatos pero puede no resultar realmente en una mayor representación de mujeres en el Parlamento o cuerpo elegido.
- La mayor barrera para la introducción de un sistema de cuotas es el alegato de que las cuotas son discriminatorias y por lo tanto inconstitucionales; en muchos países liberales, se ha planteado este argumento y se han derrotado las propuestas de cuotas.
- Pueden plantearse argumentos de que los candidatos deben de elegirse a base de sus calificaciones y méritos y no de su sexo; candidatas menos calificadas pueden ser promovidas por encima de candidatos más calificados para llenar la cuota.
- La implementación de un sistema de cuotas puede ser vista como una medida paternalista y por lo tanto las mujeres pueden oponerse a ello.
- Un sistema de cuotas puede ordenar un cierto nivel de representación femenina pero no puede garantizar que esto se traducirá en poder político, autoridad legítima ni cargos de alto nivel.
- Los partidos pueden no hacer caso de las disposiciones que ordenan cuotas lo cual dará lugar a mayores disputas y un ambiente menos favorable al aumento de la participación femenina.



# JÓVENES

En no pocas regiones y países, los partidos políticos sufren de un falta de confianza del público, a veces merecida. Ya que los partidos políticos representan una piedra angular de la sociedad democrática, esto plantea un problema que resulta difícil de afrontar. Una manera de ocuparse del problema es la de trabajar con una nueva generación de activistas jóvenes para transmitirles las aptitudes y técnicas ideadas para crear confianza en los partidos políticos de parte del electorado. En otros casos, los partidos políticos han dejado en gran parte de ocuparse de las preocupaciones de los ciudadanos, lo cual frecuentemente es empeorado por un liderazgo político renuente a aceptar la plena participación de sus electores. En líneas generales, el lograr que la juventud participe en la vida política de sus países es vital para las perspectivas futuras de la democracia.

El trabajar con activistas jóvenes puede ser una manera de trabajar desde las bases hacia arriba para afectar los cambios en los partidos políticos. Los activistas jóvenes de partidos políticos pueden también ofrecer la mejor oportunidad de fortalecer el acercamiento de los partidos al electorado. Frecuentemente tienen ideas frescas y entusiasmo, sin embargo las jerarquías del partido pueden usualmente no darles oportunidades de crecimiento.

Al ofrecer ayuda a los jóvenes, el trabajar a nivel local es una manera práctica de lograr acceso a ellos. La juventud tiende a responder positivamente al entrenamiento práctico y frecuentemente puede diseñar e implementar proyectos que llegan a impresionar a los líderes de partidos, teniendo así el doble beneficio de mejorar el propio partido y abrir el liderazgo a nuevas ideas.

NDI ha estado trabajando en Albania desde 1991 ofreciendo ayuda técnica tanto a organizaciones cívicas como políticas y lanzo su Programa de Desarrollo de Liderazgo Político (Political Leadership Development - PLD) en 1999.

El objetivo del Programa PLD era aprovechar las aptitudes y conocimientos de los líderes emergentes en Albania otorgando entrenamiento y asesoría técnica a los afiliados jóvenes del partido. Esto se logró más que nada por medio de una serie de cinco seminarios multipartidarios. Adicionalmente, cada participante en el programa debía ingresar al programa con una propuesta para un proyecto concreto encaminado a fortalecer su propio partido. Esta propuesta de un proyecto fue refinado a través del transcurso del programa PLD e implementada por el/la participante. Este enfoque orientado a la acción fue una parte integral del Programa PLD y ofreció oportunidades para la aplicación práctica de nuevas aptitudes. Al inicio de los seminarios de entrenamiento, se pidió a los participantes que se comprometieran a compartir las lecciones que aprendieran en el programa con sus colegas del partido. NDI ofreció a los participantes recomendaciones sobre técnicas de entrenamiento para facilitar aquel proceso.

El primer seminario de entrenamiento enfocó el liderazgo, la creación de equipos y las comunicaciones internas del partido y tuvo lugar en Septiembre de 1999. Las sesiones subsiguientes de entrenamiento se realizaron aproximadamente cada dos semanas hasta Diciembre de 1999 y cubrieron los temas siguientes:

- Aptitudes de Negociación y la Política de la Transacción
- El Rol de los Partidos en el Parlamento y en Gobiernos Locales
- Relaciones con los Medios de Comunicación
- Comunicaciones Públicas y Llegar al Electorado

NDI reclutó candidatos para el programa a través de un proceso estricto y competitivo de solicitudes. Los formularios de solicitudes se distribuyeron a los partidos políticos, ONG y afiliados de la comunidad internacional. La selección de los participantes en el programa se basó en el tipo y duración de la experiencia política y las respuestas a las preguntas de la solicitud y de la entrevista. NDI prestó especial atención en mantener un equilibrio entre los sexos y entre las regiones en la selección de participantes.

En Latinoamérica, ha surgido un programa similar al programa de liderazgo de Albania. Los mismos principios básicos se han implementado como puede verse en el ejemplo siguiente:

### **Programa de Liderazgo para Jóvenes en Partidos Políticos en Latinoamérica**

La creación de partidos políticos abiertos y responsables que puedan debatir los problemas públicos de política de manera efectiva sigue siendo un reto en Latinoamérica donde los ciudadanos miran a los partidos como ineficaces, corruptos y distanciados de sus electores. Esta pérdida de confianza en los partidos ha producido el surgimiento de líderes populistas que han amenazado las instituciones y procesos democráticos. NDI ha desarrollado una iniciativa regional a largo plazo, el Programa de Liderazgo, para promover las relaciones entre los partidos del hemisferio y promover la reforma y renovación de los partidos políticos.

NDI lanzó el Programa de Liderazgo Político en 1999, un programa regional dirigido a fortalecer las aptitudes y capacidad de liderazgo de los líderes políticos que surgían para promover la modernización y renovación de los partidos políticos. Después de un proceso riguroso de selección, cada Programa de Liderazgo Político empieza con un seminario intensivo de liderazgo de dos semanas en Washington, D.C. y sigue en cada país con los jóvenes líderes ejecutando proyectos concretos de mejoramiento del partido y exponiendo a sus colegas a técnicas prácticas de liderazgo.

Ya en el cuarto año de su existencia, el Programa de Liderazgo Político ha conseguido la participación de jóvenes líderes políticos que han sido alcaldes, concejales, legisladores, asesores legislativos, activistas políticos indígenas y líderes de movimientos juveniles. A través del programa, los participantes son apoyados en proyectos concebidos para mejorar las operaciones dentro de sus respectivos partidos. Ya sea, que trabajen en la creación de un consenso, en la revitalización de la estructura organizativa del partido, la promoción del liderazgo indígena, o de la participación juvenil, la creación de puentes hacia los partidos o en el establecimiento de procesos para la selección de candidatos; cada participante desarrolla su experiencia en el programa dentro de su partido.

Aprovechando expertos de partidos políticos latinoamericanos, europeos y estadounidenses, NDI viene ayudando a los jóvenes políticos a desarrollar aptitudes de liderazgo en áreas tales como negociación, planificación estratégica, manejo de crisis y comunicación para aplicarlos a sus propios esfuerzos de reforzamiento del partido. También exploran mecanismos para democratizar los partidos y ampliar su alcance.

Hasta la fecha, más de 2,250 jóvenes que van en edades desde 25 a 35 años, han participado en diferentes países en el programa de liderazgo. En el 2002, un nuevo grupo de líderes jóvenes de partidos se unirá a esta iniciativa.

# PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA EN LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DEL PARTIDO

POR FRANCISCO J. HERRERO\*

Muchos estudios demuestran consistentemente que establecer una visión, definir una misión, planificar e determinar objetivos, actúan positivamente en el desempeño de una organización. La historia y los grandes líderes nos enseñaron que una visión atractiva sobre el futuro puede tener un efecto muy estimulante en las personas. Es también conocido que las organizaciones que desarrollaran un plan estratégico –sean pequeñas o grandes- tienen un mejor rendimiento que aquellas que no lo hicieron.

## Introducción

La Planificación Estratégica permite pensar en el futuro, visualizar nuevas oportunidades y amenazas, enfocar la misión de la organización y orientar de una manera efectiva el rumbo de la organización, facilitando una acción innovadora de dirección y liderazgo.

La planificación estratégica es una forma intencional y coordinada de enfrentar la mayoría de esos problemas críticos, intentando resolverlos en su conjunto y proporcionándole un marco útil para afrontar decisiones, anticipando e identificando nuevas demandas.

Una buena planificación exige conocer más a la organización, mejorar la comunicación y la coordinación entre los distintos niveles y programas, y mejorar las habilidades de administración, entre otras.

En la actualidad, es fácil ver que en los países desarrollados, muchas organizaciones, elaboran planes estratégicos, lo que poco a poco se constituye en la forma habitual de identificar el futuro deseado, emprender acciones, monitorear el progreso y tomar medidas basadas en condiciones variables.

\* Francisco J Herrero R., nacido en Caracas-Venezuela, Ing. en Computación, Presidente de Cuatro Asesoría e Imagen. Se ha desempeñado como Instructor y Coordinador de Programación de Cursos en Informática y Educación C.A (Infoeducación); Instructor del Instituto de Formación Política Aristides Calvani (IFEDEC); Asesor de Imagen Corporativa de diversas instituciones como: Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y Acción y Fundación Konrad Adenauer; así como, Facilitador de Cursos del National Democratic Institute for International Affairs (NDI) en Paraguay y México y Consultor de la Resistencia Nacional Mozambicana (RENAMO) en Mozambique

Muchas organizaciones constituyen equipos para desarrollar sus planes estratégicos. El equipo de trabajo es un espacio que permite generar y maximizar las funciones, la colaboración y el respeto, así como las normas que se desean promover en la organización.

La planificación estratégica genera fuerzas de cambio que evitan que las instituciones puedan dejarse llevar por los cambios, es decir, ayuda a las organizaciones a asumir el control sobre si mismas y no solo reaccionar frente a las reglas y estímulos externos.

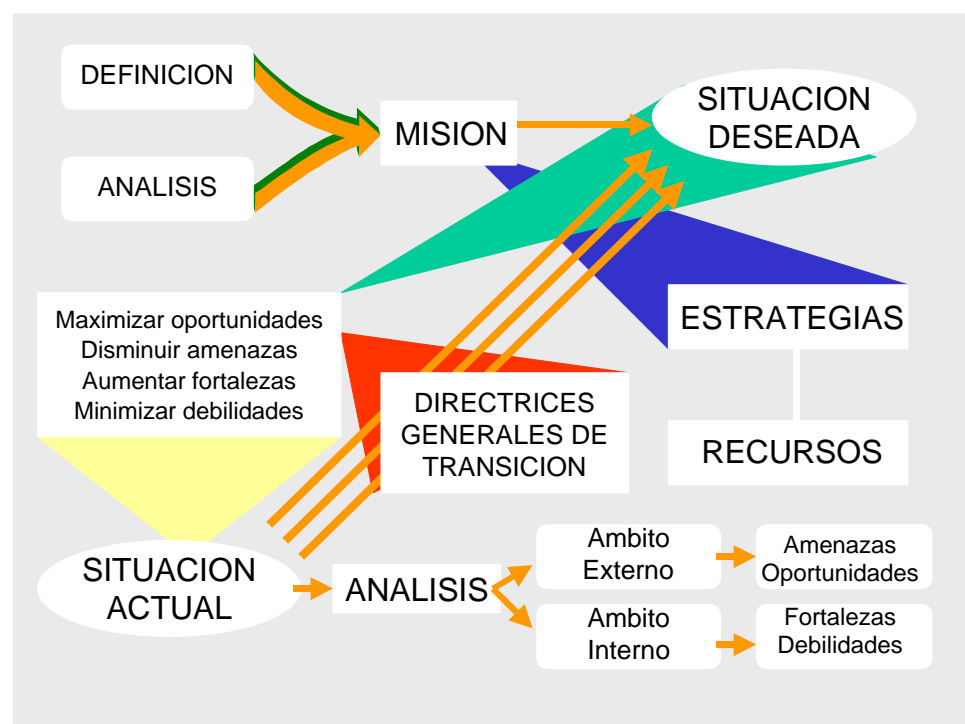
## Definiciones

Planificar es tomar decisiones anticipadamente, determinando lo que haremos y como vamos hacerlo, antes de que llegue el momento de la ejecución.

“Planificar es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una dirección que guíe el cambio situacional y producir acciones que construyan la viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de los oponentes”.

La planificación es un proceso dirigido a producir un determinado estado futuro al cual se desea llegar y que no se puede conseguir a menos que previamente se emprendan las acciones precisas y adecuadas.

Es un proceso basado en el análisis permanente tanto del medio como del ambiente interno de la organización, que permite prever situaciones futuras, conocimientos o inconvenientes y adaptar a la institución para dar respuestas.



El proceso de planificación estratégica implica:

- Análisis situacional (momento explicativo)
- Determinación de estrategias, objetivos, etc (momento normativo)
- Formulación estratégica (momento estratégico)
- Implementación de estrategias y planes (momento Táctico / Operacional)

## **Etapas de un Proceso de Planificación Estratégica**

### **Análisis Situacional (Momento Explicativo)**

Consiste en definir con precisión la razón de ser, el fin de la organización, expresando claramente los propósitos esenciales que la misma se haya propuesto, en forma de “situación deseada” o “posible”.

Tiene que ver con una definición de los valores, creencias, compromisos, principios y aspiraciones de los que dirigen la organización, y que sirven de guía en el modo de ser dirigida.

Está conformado por:

- **La visión**

Es una apreciación idealizada de lo que sus afiliados desean de ella en el futuro. Debe ser comunicada por medio de una declaración que presente: los valores, las metas de la institución y sus compromisos. Es muy importante que la visión sea conocida y compartida por todos los afiliados de la organización y también por aquellos que se relacionan con ella.

- **La misión:**

Expresa la razón de ser de la organización y se comunica por medio de una oración que define el propósito fundamental de su existencia, estableciendo el papel que tiene la organización en resolver las necesidades de la sociedad y describiendo, en términos amplios, la actividad en que está la organización.

### **Determinación de Estrategias, Objetivos, ETC (Momento Normativo)**

- **Las estrategias:**

Son esquemas que contienen la determinación de los objetivos y propósitos de largo plazo de la organización y los cursos de acción a seguir, así como la asignación de los recursos que la organización debe usar para alcanzar aquellos objetivos, tomando en cuenta las restricciones del medio ambiente.

- **Las Directrices:**

Constituyen instrucciones generales para transitar de la situación actual en que se encuentra la organización a una nueva.



- **Los Objetivos:**

Son los que guían el desempeño de la organización.

- **Las Políticas Generales:**

Son las que especifican los criterios para la toma de decisiones que facilitaran la gestión de los administradores de la organización.

**Formulación  
Estratégica  
(Momento  
Estratégico)**

**El análisis externo**

Hace referencia a la identificación de los factores externos, mas allá de la propia organización, que condicionan su desempeño, tanto en sus aspectos positivos (oportunidades), como negativos (amenazas).

El diagnóstico del medio ambiente externo tiene como objetivo fundamental, identificar y prever los cambios que se producen en términos de su realidad actual y comportamiento futuro. Esos cambios deben ser identificadas en virtud de que ellas puedan producir un impacto favorable (oportunidad) o adverso (amenaza). Tiene que prepararse para aprovechar las oportunidades o para debilitar las amenazas.

**AMENAZA:** Situación desfavorable, actual o futura que presenta el ambiente de la organización, la cual debe ser enfrentada con la idea de minimizar los daños potenciales sobre el funcionamiento y la sobrevivencia de la misma.

**OPORTUNIDAD:** Es una situación favorable, actual o futura, que ofrece el ambiente de la organización, y su aprovechamiento adecuado mejoraría su posición de competitividad.

En este análisis se pueden reconocer aspectos importantes, tales como:

- La evolución económica y política del país, las condiciones de desarrollo, las relaciones internacionales, etc.
- Cambios demográficos y culturales.
- Recursos tecnológicos.
- Necesidades de los ciudadanos.
- Obligaciones legales, etc.

**El análisis interno**

El análisis interno intenta realzar los factores claves que condicionaron el comportamiento pasado, así como, la evaluación del desempeño y la identificación de las fortalezas y debilidades que presenta la organización en su funcionamiento y operación, en relación con la misión de la organización.

*Se refiere a aquellos aspectos internos de la organización que se deben maximizar (fortalezas) o minimizar (debilidades) para enfrentar los retos que presenta ambiente externo. Las fortalezas y debilidades tienen que ver con todos los sistemas internos de la organización, tales como productos, recursos humanos, tecnología, insumos, administración, etc.*

**FORTALEZA:** Es una posición favorable que posee la organización en relación con alguno de sus elementos (recursos, procesos, etc.) y que la colocan en condiciones de responder eficazmente ante una oportunidad o delante de una amenaza.

**DEBILIDAD:** Es una posición desfavorable que tiene la organización con respecto a alguno de sus elementos y que la coloca en condiciones de no poder responder eficazmente a las oportunidades y amenazas del ambiente externo.

### Matriz FODA

INTERNOS EXTERNOS	FORTALEZAS	DEBILIDADES
OPORTUNIDADES	FO	DO
AMENAZAS	FA	DA

Los resultados obtenidos del diagnóstico interno y externo de la organización deben ser ordenados en forma de una matriz 2x2. En ella quedaran identificados de forma sencilla cuales situaciones permitirían un mejor avance de la organización y cuales podrían impactar de forma negativa. En tal sentido veamos que podemos encontrar en cada uno de los cuadrantes de esta matriz:

#### FO - FORTALEZAS – OPORTUNIDADES

En el encontramos las mejores situaciones que se le pueden presentar a nuestra organización. Es el aprovechamiento de nuestra virtudes dentro de un ambiente externo ampliamente “fértil”. Es un cuadrante de “fortalecimiento y mejoramiento de nuestra acción”. Planificar dentro de este cuadrante en muy simple ya que el nivel de “incertidumbre” es casi inexistente.

#### DO – DEBILIDADES - OPORTUNIDADES

Es un cuadrante de vital importancia para el desarrollo de interno de la organización. En el encontramos todos aquellos factores internos que no están funcionando satisfactoriamente dentro de un ambiente externo que nos brinda la oportunidad de corregir nuestras deficiencias. Es el cuadrante del que debemos extraer cuales de las oportunidades que nos brinda el medio

exterior nos pueden ayudar a solventar nuestras debilidades. Y cuales de nuestras propias debilidades nos impiden aprovechar las oportunidades exteriores. Es uno de los dos cuadrantes fundamentales para la Planificación ya que dentro de el son varios los escenarios posibles y la incertidumbre es alta.

### **FA - FORTALEZAS –AMENAZAS**

Aquí encontramos nuestras virtudes enfrentadas a un medio externo hostil. Es el caso contrario al cuadrante anterior. Debemos encontrar cuales de nuestras fortalezas internas pueden ayudar a impedir que las amenazas externas influyan negativamente en el desempeño de la organización.

### **DA- DEBILIDADES – AMENAZAS**

Es el cuadrante de los ¡peligros!. En el la organización se encuentra expuesto sin defensas ante un medio contaminado. Debemos encontrar como minimizar los efectos de este medio amenazante dentro de la organización que no posee los mecanismos adecuados para enfrentarlo.

Una vez analizados los cuatros cuadrantes, estamos en la capacidad de construir los posibles “escenarios” dentro de los cuales la organización tendrá que actuar.

### **Elaboración de escenarios**

Son base de la planificación y toma de decisiones. Consiste en un documento escrito que describe cómo puede desarrollarse el ambiente futuro de una organización y que involucra este ambiente para sus estrategias, planes y toma de decisiones.

Los escenarios son “campos minados” que se pueden presentar en el futuro y por eso debemos planificar nuestras acciones para estar preparados, para saber que hacer cuando se presente cualquiera de los que hemos determinado previamente como posibles.

### **Implementación de Estrategias y Planes (Momento Táctico/Operacional)**

Una vez llevados a cabo los momentos explicativo, normativo y estratégico pasamos a la última etapa del proceso de planificación: la implementación. La planificación estratégica tiene como fin último su aplicación práctica, es decir, es un instrumento para la acción.

# CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO: LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS

FRANCISCO J. HERRERO

## Introducción

**D**iseñar y poner en marcha un Plan, no es el gran desafío de la Planeación Estratégica. La diferencia entre un Plan exitoso o no, viene dada casi siempre por nuestra capacidad para evaluar, controlar y seguir los procesos inherentes al mismo. No es ningún secreto para nosotros que el solo hecho de escuchar estas palabras sentimos cierto temor y muchas veces hasta rechazo.

Posiblemente la idea generalizada de que la evaluación va íntimamente relacionada con la punición no nos permite ver claramente, que bien usada, es la mejor ayuda que un planificador puede tener en sus manos.

Ahora bien, la gran pregunta es como hacer control y seguimiento del Plan (evaluación), y no sólo un juicio de valor sobre la capacidad o incapacidad de los actores que lo ejecutan. Una de las alternativas mas útiles (e indispensables) es el diseño de indicadores estratégicos. Es necesario conocer si vencimos algunas amenazas, si explotamos las fortalezas y cual es nuestro grado de desempeño en cuanto a los objetivos y metas propuestas. Frente a los cambios del entorno el diseño de estrategias debe caracterizarse por una gran flexibilidad y el seguimiento y control va a permitir la detección de los cambios y la consecuente revisión de las estrategias.

### ¿Que son indicadores estratégicos?

Los indicadores son herramientas numéricas que permiten medir y evaluar los aspectos relevantes de los programas y proyectos, permitiendo la ponderación del desempeño de los mismos de forma cuantitativa y/o cualitativa en un período determinado. Su función principal es la de detectar y prever desviaciones en el logro de los objetivos propuestos en el Plan Estratégico, a fin de aplicar los correctivos si fueran necesarios.

### ¿Como se construye un indicador?

Los indicadores básicamente adoptan la forma de un cociente, en el cual, el denominador es un valor numérico que ayuda a efectuar la comparación con el logro obtenido.

$$I_i = (\text{Numerador} / \text{Denominador}) \times \text{Factor de Escala}$$

Es importante destacar que la construcción de indicadores tiene sentido siempre que los mismos sean factibles (en relación al tiempo, costo y capacidad para construirlos), pertinentes y confiables.

### Algunos Indicadores

Entre otros podemos mencionar los siguientes indicadores:

#### Indicador de cobertura

Es uno de los indicadores mas sencillos de construir y manejar debido a la baja dificultad que presenta la obtención de los datos necesarios.

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{Número de personas beneficiadas con el servicio} \times 100}{\text{Total de personas que demandan el servicio}}$$

Ejemplo:

Objetivo estratégico: Carnetizar a todos los militantes del partido el nuevo “carnet de militante”

Población blanco: Lista de militantes del partido (Ej. 150.000)

Carnets Distribuidos: 65.000

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{Militantes carnetizados (65.000)} \times 100}{\# \text{ Militantes (100.000)}}$$

#### Indicador de Calidad

Están orientados a medir la satisfacción de los beneficiarios

Ejemplo :

Objetivo Estratégico: Cursos de formación para militantes en el área doctrinaria-ideológica.

Satisfacción sobre: Calidad de los cursos impartidos (temática, instructores, participación, etc).

Posible indicador:

Calificación de 1- 4, donde:

- 1- mala
- 2-regular
- 3-buena
- 4-excelente

#### Indicadores de Eficacia y Eficiencia:

*Eficacia*: Grado de satisfacción de la demanda.

*Eficiencia*: permite identificar la relación que existe entre las metas alcanzadas, tiempo y recursos consumidos con respecto a un estándar.

$$\text{Eficacia Presupuestaria} = \frac{\text{Presupuesto ejercido} \times 100}{\text{Presupuesto asignado}}$$

$$\text{Eficacia Programática} = \frac{\text{Metas Alcanzadas} \times 100}{\text{Metas Programadas}}$$

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Eficacia programática} \times 100}{\text{Eficacia presupuestaria}}$$

### Indicador de impacto

Esta orientado a evaluar los resultados obtenidos al cumplimiento del objetivo.

Objetivo estratégico: Reducir los casos de corrupción en los gobiernos locales, dirigidos por militantes del partido

Ejemplo:

$$\text{Impacto} = \frac{\text{Casos de corrupción} \times 100}{\# \text{ Total de Alcaldes}}$$



# EVALUACIÓN DE PROGRAMA Y MEDICIÓN DE RESULTADOS

La auto evaluación periódica es un elemento esencial en programas que efectivamente funcionan bien. Al iluminar los puntos fuertes y débiles, las actividades de evaluación ayudan a promover una mejora programática continua. Esencialmente, la evaluación ayuda a los planificadores y ejecutores de programas con la toma de decisiones. Los resultados de la evaluación ayudan a determinar si está funcionando el programa, si sigue siendo práctico y pertinente y si merece recibir recursos adicionales.

## Finalidad de la Evaluación

Al final de un programa, los partidos políticos y/o los sistemas de partidos deben de ser más fuertes como resultado directo de la intervención del programa. Por lo tanto, resulta necesario determinar que es precisamente lo que cambió para fortalecer a los partidos y/o sistema de partidos. Un proceso de evaluación constante ofrece un record del desarrollo de los programas que puede usarse para ilustrar el impacto efectivo. Un proceso de evaluación necesita montarse desde el inicio del programa. Esto requiere que los administradores y ejecutores del programa diseñen planes claros acerca de la manera en que se supervisará y medirá el desarrollo del programa. También requiere una consideración cuidadosa de cómo se retroalimentarán los resultados de la evaluación al programa.

El desarrollar un proceso constante de evaluación comienza mientras que se recoge información del punto de referencia, se determinan las necesidades y se definen los objetivos del programa. Los objetivos son los puntos finales con los cuales se evaluarán las actividades de los programas. Idealmente, cada actividad aproxima un programa a los objetivos indicados. La pregunta entonces resulta ser: ¿Cómo sabemos que esto está ocurriendo efectivamente?

## Incorporar la Evaluación Constante Dentro del Programa

Para fines prácticos, no resulta razonable esperar hasta el fin del programa para determinar si funcionaron las actividades. Un proceso de evaluación permitirá que se tome el pulso del programa de manera regular desde el inicio hasta el final. Esto requiere que se pregunte constantemente: ¿Qué actividades funcionan? ¿Por qué? ¿Por qué no? ¿Qué cambió como resultado de ello? El proceso efectivo de monitoreo puede ser tan sencillo como observar la implementación de las actividades, hablar con los participantes del programa, usar formularios de evaluación para los participantes, entrevistar a participantes seleccionado 1-6 meses después del evento y recoger anécdotas para usarse en los informes periódicos.

Para que funcione un proceso de evaluación, resulta necesario determinar qué información se necesita para dicha evaluación, quién la recogerá y cómo se usará.



### Ejemplo de Ucrania

Desde 1993, la oficina de NDI en Ucrania se ha mantenido al tanto de todos los activistas que participan en las sesiones de entrenamiento político. Actualmente, esta base de datos almacena a más de 3,500 personas y se usa principalmente para una comunicación posterior con aquellos que reciben el entrenamiento. La principal herramienta de comunicación que se usa es el “Democrat” un boletín de prensa bimensual que cubre todos los aspectos de las actividades de NDI en Ucrania incluyendo una visión global de los programas que se anticipan y entregas de materiales pertinentes. También ofrece una salida para la retroalimentación de participantes sobre temas específicos.

En la Primavera del 2001, junto con el “Democrat”, los que estaban recibiendo entrenamiento del NDI recibieron un cuestionario dedicado al programa del Instituto. Se pidió a los lectores que evaluaran su progreso en relación con las sesiones que recibieron del NDI así como cualquier retroalimentación que pudieran dar sobre áreas que necesitan mejorarse. Un número considerable de los lectores enviaron sus respuestas de vuelta a la sede de la Oficina de NDI en Kiev. La información fue sistematizada y usada para algunas actividades de reportaje y planificación de NDI en Ucrania. Igualmente, los datos tomados del estudio se colocó dentro de un trabajo “NDI as it is viewed by Ukrainians” (“NDI tal como es vistas por los ucranianos”) que se anexó al número de Julio del “Democrat”.

### Sugerencias para incorporar un proceso de evaluación dentro de un programa incluyen:

Incorpore los asociados al programa –incluyendo participantes– en el proceso de monitoreo y medición del progreso.

Asuma el compromiso de ejecutar un proceso constante de evaluación y mejora del programa.

Comience con objetivos claros, realistas y que puedan medirse del programa.

Sea explícito acerca de las presunciones y expectativas subyacentes.

Aclare los resultados previstos al comienzo con los asociados. Los líderes y activistas del partido tienen que compartir las metas y objetivos del programa.

Defina un inicio, mitad de camino y conclusión programática y defina los puntos de referencia que indiquen progreso. (por ejemplo, el desarrollo y entrega efectiva de mensajes, creación de boletín de prensa, desarrollo de listas de afiliados, actividad de campaña de puerta a puerta, reclutamiento de afiliados mujeres, viabilidad de una coalición, candidatos elegidos, plan de campaña desarrollado, etc.).

Basado en los objetivos, puntos de referencia y actividades, determine los tipos específicos de información cualitativa y cuantitativa que necesitan recogerse. Por ejemplo, si el objetivo es el de fortalecer la capacidad del partido de reclutar nuevos afiliados, puede resultar necesario monitorear el número de nuevos afiliados así como analizar la calidad del proceso de reclutamiento de afiliados.

Crear un sistema para analizar y distribuir información.

La evaluación es más fácil y más efectiva cuando es diseñada como un componente diario integral de un programa. Varios métodos pueden usarse para monitorear periódicamente el desarrollo de un programa. Por supuesto, el mejor conjunto de métodos dependerá de lo que necesita monitorearse y medirse.

La información generada a través del proceso de monitoreo debe entonces revisarse a la luz de los objetivos, puntos de referencia, actividades y presunciones subyacentes. El análisis y conclusión debe entonces darse a conocer por medio de informes de campo bisemanales y debe usarse también como una base para discusiones periódicas del desarrollo del programa. Cuando analiza la información de evaluación, tenga en cuenta cambios en el ambiente operativo y las presunciones del programa. Ocasionalmente, factores externos afectan la capacidad de funcionar debidamente de un programa. Esto puede requerir una reformulación de los objetivos y de las actividades relacionadas. También existe la posibilidad de que puede cambiar la presunción subyacente del programa (a saber, la necesidad de nivelar el campo

**Monitorear y medir el progreso y retroalimentar información de Vuelta al Programa.**

#### **Seleccionando Métodos de Monitoreo**

- Determine el número de sesiones de entrenamiento que se realizaron, los participantes que asistieron, las consultas sostenidas, los materiales distribuidos, etc.
- Recoja los testimonios de los participantes usando grupos de enfoque o entrevistas a los informantes.
- Use y analice formularios de evaluación llenados por participantes dentro de cada seminario
- Pregunte a los participantes de cada misión de estudios o programa especial que preparen un informe sobre las lecciones aprendidas y sus planes para implementar las mejores ideas.
- Debata la orientación y ventajas del programa con el liderazgo de los partidos
- Discuta el impacto del programa con otras organizaciones locales e internacionales
- Recoja sistemáticamente anécdotas acerca de como aplican los participantes lo que aprendieron
- Recoja informes de los medios de comunicación relacionados con las actividades y resultados del programa. Es recomendable recopilar cualesquier material (por ejemplo, boletines de prensa, cuestionarios de ciudadanos, formularios de reclutamiento de afiliados) creado por los partidos como resultado de sus actividades .

de juego puede desaparecer si se subdivide en fracciones el partido gobernante) lo cual da lugar a cambios consiguientes en el enfoque del programa.

### **Evaluación de Actividades de Entrenamiento**

Ya que la mayoría de los programas se basan en una serie de sesiones de entrenamiento, resulta necesario evaluar la eficacia de todas las actividades de entrenamiento. Las evaluaciones formales deben administrarse al fin de las actividades de entrenamiento para determinar si es que los participantes realmente aprendieron algo y si tienen la intención de usar su nuevo conocimiento o aptitudes. Estas evaluaciones pueden incluir cuestionarios que miden la *reacción* de los participantes al entrenamiento y también actividades que obliguen a los participantes a *demonstrar* lo que aprendieron (por ejemplo, el desempeñar un papel, simulaciones, discusiones o la práctica real). En algunos casos, se dará a los participantes una tarea que él/ella deberá presentar a NDI de 2 a 3 semanas más tarde.

Idealmente, los afiliados del personal no deben asumir la responsabilidad total de la evaluación de un programa. Los asociados y participantes del programa pueden participar directamente en la evaluación y desarrollo del programa. A través de mecanismos, tales como el Memorando de Entendimiento (MOU), los ejecutores del programa y sus asociados en el partido político definen objetivos y actividades específicas de desarrollo y señalan las responsabilidades de implementación. Estos tipos de mecanismos colocan la propiedad del programa en manos de las organizaciones del partido y promueven su compromiso de aprender y aplicar nuevas prácticas. Esta participación y compromiso debe transferirse al momento de evaluar que está y no está funcionando dentro del programa.

Uno debe trabajar con los asociados para establecer un sistema que les permita evaluar periódicamente a ellos mismos y sus logros. Por ejemplo, el sistema podría incluir ocasionales discusiones de mesa redonda con los líderes de partidos y participantes del programa primario, seguido de informes de logros seleccionados que se publicarán en el boletín de prensa del partido. Cualquier información generada durante estas actividades de evaluación puede entonces retroalimentarse dentro del programa y puede usarse también para medir el impacto.

### **Conclusión**

Ya que la evaluación del programa no es una ciencia, hay muchas maneras de hacerlo. Cada programa requerirá un enfoque ligeramente diferente. Sea creativo y flexible cuando diseñe un proceso de evaluación al comienzo. A través del curso del programa, un proceso efectivo de evaluación ayudará a promover las mejoras y ofrecerá un recuento paso a paso de los avances.

# LA MODERNIZACION DE LA ACCION POLÍTICA\*

LUIS NUNES\*

Signo de los tiempos, parecer ser la simultaneidad de ocurrencia de la carrera desenfrenada en que se han involucrado nuestras naciones para alcanzar ese término impreciso de la “modernidad”, con un claro énfasis en la economía, por una parte y, por la otra, la paradójica “resistencia” a la modernización de las estructuras sociales, especialmente las políticas.

En este breve esquema de disertación, que sirvió de base para una conferencia presentada por el consultor venezolano Alfredo Keller, ante la IV Asamblea General de la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA), celebrada en San Salvador en 1995, se discuten las diferencias más importantes que existen entre los partidos políticos que podríamos definir como *tradicionales*, con aquellos que han adoptado sistemas de funcionamiento y de organización, que podrían caracterizarlos como *modernos*. No se trata de una discusión sobre la concepción filosófica e ideológica de los partidos (eso es harina de otro costal...), sino que esto se circunscribe a los aspectos meramente técnicos o procedimentales, que podrían colaborar con los partidos, para que éstos se adapten a los *nuevos signos de los tiempos*.

“Cualquier obra grande, al principio es imposible”  
Carlyle

“Un viaje de mil millas comienza con un simple paso”  
Proverbio chino

“Yo creo que la cosa más importante en este mundo, no es dónde estamos, sino en qué dirección nos movemos”  
Goethe

1. Está de moda hablar mal de los partidos, y se piensa que hay que presentarse como independiente o no tener agrupación política formal, para tener éxito en la política. El ejemplo de algunos candidatos notorios que han alcanzado cuotas de poder sin un partido tradicional que los respalde, parece darle credibilidad a esta especie. Sin embargo, aún estos *candidatos sin partido*, intentan crear una agrupación formal desde el cargo que ejercen, si quieren trascender su mandato, si quieren continuar orientando la conducta política de sus conciudadanos. Cuando no tienen una organización adecuada, su liderazgo es efímero, vulnerable o cuanto menos limitado.

2. Tener un partido, una agrupación, un movimiento, una organización política -en suma- es pues necesario, para satisfacer la premisa de que *la política es una vocación* y, por tanto, una acción de carácter permanente. La política es lograr que un número creciente de personas compartan nuestra visión y colmen sus expectativas a través de nuestras decisiones y de nuestras acciones.

3. La *praxis* política es cada vez más -debido a la masificación tecnológica de los medios de comunicación- un asunto de transacciones materialistas. En este sentido, la “relación” entre el ciudadano y la política, se da de una

## Las condiciones de la modernidad

\* Luis Nunes ha conducido numerosos talleres de entrenamiento entre el marco del Programa de Liderazgo del NDI en Latino América y en África. Anteriormente, dirigió el Instituto de la Formación Demócrata Cristiano - Aristide Calvani en Venezuela. Actualmente es el Director de la oficina del NDI en el Perú. Texto desarrollado para el Programa de Liderazgo 2000.

manera creciente sobre la base de un *plano utilitario y concreto*, y cada vez menos sobre uno estrictamente ideológico o abstracto. Comprender este fenómeno es crucial, pero *dominar* sus técnicas es vital y ello nos lleva necesariamente a tener en cuenta factores tecnológicos que son algo más que simples símbolos de la modernidad.

4. Aunque la misión de un partido, es siempre la obtención de cuotas de poder (con fines determinados), puede percibirse que las razones de esta búsqueda, así como sus métodos y propuestas, pueden variar en el tiempo y en el espacio:

- a) Puede ser únicamente un conjunto de símbolos para satisfacer una vanidad personal de figuración pública.
- b) Puede ser una agrupación clientelista -una agencia de colocación de empleos.
- c) Puede ser un instrumento para avanzar en una posición ideológica o programática puntual u otra, para representar y defender intereses sectoriales o grupales.
- d) Puede ser un instrumento de transformación social con sentido de historia.

Particularmente, me inclino por las dos últimas, porque allí hay ideales, hay aspiraciones colectivas, hay una visión integral de construir un futuro.

5. Pero cualquiera que sea el propósito de un partido, debemos advertir de entrada, cuatro (4) características que le son inmanentes a cualesquiera de ellos:

- a) Que se trata de una organización, por lo que su eficiencia depende de cómo se *amolda* a la pauta del resto de las estructuras sociales.
- b) Que su actuación ocurre sobre una dimensión intemporal, por lo que sus acciones deben ser sistemáticas y, por consecuencia, actualizadas permanentemente.
- c) Que debe ser flexible y adaptable a las diversas situaciones políticas oposición o gobierno, en escenarios multi o bipartidistas, etc.- así como a las fases de desarrollo en que se encuentra.
- d) Que enfrenta la necesidad de identificar, desarrollar y mantener ventajas competitivas para mejorar la oferta de los otros partidos que compiten sobre el mismo mercado.

6. El escenario socio-político es cada vez menos privativo de los partidos políticos. La política pertenece cada vez menos a los partidos políticos tradicionales y es cada vez más de la gente común. Ello se debe a la masificación de la información, especialmente por el desarrollo expansivo de los medios radioeléctricos -muy particularmente de la televisión- y al tremendo impacto que éstos tienen en el proceso de socialización y en el “modelaje” de actitudes y de conductas sociales. *Modernizarse* significa -

entre otras cosas- *adaptarse* a esta competencia que trasciende el ámbito de lo estrictamente partidista.

7. *Modernizar* la organización partidista es un requisito de nuestros tiempos. Los partidos están *evolucionando de* estructuras cerradas, verticalmente estructuradas, con indicadores de éxito, basados en el tamaño de su membresía, con fuerte disciplina jerárquica y con una gestión altamente beligerante, *hacia* estructuras más bien abiertas, estructuradas horizontalmente, en los cuales se sustituye el tamaño de la membresía por la “*oportunidad*” de su discurso y de sus acciones, con una gestión gerencial y con un sistema de disciplina programática (seguimos ideas, no hombres, aunque algunos sean símbolos o ejemplos). *Es el cambio del tener al ser*. Es el cambio entre la retórica de los buenos discursos y el compromiso de la satisfacción de demandas y necesidades.

### La modernización de la organización

8. En definitiva, *modernizar* una organización política, supone desarrollar las habilidades necesarias de competitividad, para *adaptarse* a un escenario altamente rivalizado y con otras formas de relación.

Ello implica:

- a) Comprender la influencia de los factores ambientales sobre nuestra organización y nuestra acción política, para insertarse adecuadamente en el contexto socio-político que le es natural a cada organización. Pero ello significa *adecuarse programáticamente*.
- b) Asumir reglas de organización modernas a través del desarrollo de capacidades gerenciales. Ello implica *adecuarse a las reglas de las organizaciones competitivas*.
- c) Aplicar conceptos de mercadeo a la acción política. Ello equivale a asumir la acción política bajo una perspectiva del llamado “marketing” (pero un “marketing” con características propias, porque”... si hay que compararlo con alguna especialidad del “marketing general”, no será exactamente con la de *consumo* sino con la de *servicios*, puesto que lo que intentamos “vender” con ello, van a ser promesas, ideas materializadas de momento, en un partido, en un candidato y en un programa electoral, que componen el *producto* que vamos a ofrecer al mercado político..”<sup>1</sup>
- d) *Adecuarse* al mundo de los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, *amoldándose*, por tanto, a las realidades que imponen los medios y sus técnicas.

9. Una de las causas más perceptibles del descrédito que pueden sufrir políticos y partidos, es la emisión de señales contradictorias o incoherentes. Lamentablemente, ello ocurre con demasiada frecuencia debido,

### El supuesto de la adecuación programática

<sup>1</sup> Barranco, F.J. “Técnicas de Marketing Político”, Editorial Pirámide, Madrid -1982

especialmente a las rivalidades que se producen en los conflictos por el liderazgo interno, por una parte, y por la otra, debido a la necesidad de establecer posiciones “institucionales” ante toda una suerte de eventos de coyuntura. Como la recurrencia de ambos fenómenos tiende a ser permanente, su cotidianidad tiende a *desdibujar* el fundamento de los programas políticos.

10. Hay cambios importantes en el discurso político, a los que deben prestarse atención. La retórica política, la diatriba (discurso violento e injurioso) y la oratoria envolvente, continúan siendo estilos cautivantes... pero sólo para las coyunturas y a corto plazo. “Por la boca muere el pez” es un dicho popular, que expresa muy bien lo que el pueblo percibe del político tradicional que “habla pero no hace”. En el *mundo teleinformado* de hoy, lo que cada vez mas cuenta, es el *discurso vinculado a la acción*, a los hechos.

11. *Adecuarse programáticamente* supone definir, desarrollar y mantener la coherencia necesaria que respalde los posicionamientos ideológicos del partido y, por consecuencia, sus niveles de credibilidad. Para ello, los afiliados del partido han de compartir un conjunto de valores para darle “cohesión” principista a sus integrantes; han de clarificar una *visión del futuro*, suerte de *idealización* que aliente y justifique sus acciones; han de *determinar una misión clara* que establezca sus propósitos prioritarios a partir de lo cual adquirirán sentido las propuestas de gestión pública a través de su programa político o de gobierno, que deberá “marcar” con precisión sus objetivos y la estrategia para alcanzarlos. Actualizar permanentemente este proceso y preservar la coherencia entre los extremos del mismo -desde los valores que lo animan hasta la estrategia de acción- es el único “antídoto” contra el descrédito.

---

### **El supuesto de la adecuación organizacional**

12. Muchos partidos tradicionales, le han dado prioridad a las relaciones humanas que se basan en la lealtad “acrílica” de sus afiliados, para garantizar una “supuesta” disciplina a los objetivos de “fortalecer” su liderazgo y de “ganar espacio” a base de crecer en número de afiliados. Algunos efectos perniciosos pueden ser atribuidos a este enfoque: la falta de eficiencia en la gestión pública, el clientelismo y, en su expresión más dañina, la corrupción.

13. *La modernización supone, por lo tanto, corregir las causas para poner orden en sus consecuencias.* En este sentido, el “cambio de mentalidad” que supone la modernización de la acción política sobre las organizaciones partidistas, invita a *aplicar métodos de gerencia* bajo la premisa de que *para ser eficientes, la meta debe ser la “calidad” de sus procesos y de sus productos,* a fin de ofrecer mejores condiciones que lo que hacen sus adversarios y rivales.

14. Como los “productos” políticos son muy vastos y de muy diversa naturaleza (desde formaciones conceptuales o ideológicas, articulación y

agregación de intereses, anticipación y traducción de la realidad, eventos, decisiones y acciones de interés público, hasta la creación y canalización de las demandas sociales), la organización política moderna, intenta “distribuir” estas tareas a través de personas o equipos especializados. Pero ello supone que el político desarrolle “habilidades de gerencia”, para *administrar con éxito las necesidades de señalamiento de metas y procedimientos, de preservar la coherencia necesaria entre los distintos equipos de colaboradores y de aprovechar sus resultados con sentido oportuno*. La organización “vertical”, jerárquicamente organizada, resulta normalmente un “lastre” para lograr estos objetivos, porque todos ellos descansan en la “cabeza” de la pirámide organizacional y le “restan” flexibilidad, adaptabilidad y -por consecuencia- credibilidad.

15. Por esta misma razón -pero además- por el factor tecnológico de las comunicaciones, la modernización supone para la organización partidista, “aprender” a *manejar* las técnicas del marketing político.

16. La aproximación al concepto del marketing político, parte de la premisa de que la relación de los individuos con la política, se da sobre un plano de “intercambio”; vale decir que el partido “capta” el apoyo de los ciudadanos, a cambio de la satisfacción de las demandas de esa población, como tal, el partido y sus líderes (sus candidatos, por ejemplo), constituirían el “producto” ofrecido a través de su discurso público y de las imágenes y motivaciones que transmite en una suerte de “canales de distribución”, es “comprado” por los electores, quienes, por consecuencia, constituyen el “mercado”. Este proceso equivaldría a decir que los ciudadanos entregan su confianza -o su voto- a cambio de la “expectativa” de solución de sus necesidades.

### **El supuesto de la adecuación al mercadeo político**

17. Conocer las técnicas del mercadeo político es fundamental por tres (3) razones: a) porque trae innegables ventajas de conocimiento de las “oportunidades” de desarrollo político; b) porque los adversarios también pueden disponer de ellas y utilizarlas en desmedro de nuestras posibilidades; c) porque la evolución de las técnicas competitivas del mercadeo en áreas “no políticas”, establece un clima propenso a darle “credibilidad” y “confianza” a las ofertas *racionalmente* evaluadas y planificadas.

18. No desarrollar estas técnicas nos pone en desventajas evidentes frente a nuestros adversarios. Sin embargo, el aplicarlas conlleva un “costo” que se traduce en *cambios de estilo y de concepción de algunos valores tradicionales de la política*. Entre ellos, la tendencia a la “manipulación” simbólica y motivacional, la traslación del “eje” programático de la esfera normativa a la “utilitaria”, el dominio de lo concreto y emocional sobre lo abstracto, las decisiones más fundamentadas en la investigación empírica que en el “olfato” o la “inspiración”. Asimismo, el desarrollo de estas técnicas, “afecta” la estructura organizacional, porque al “profesionalizar” la acción política, se



“incrementan” sus costos y se “debilitan” los cuadros intermedios que sustentan su actividad en los procesos de comunicación interpersonal (pero a éstos se les puede buscar otra ocupación, porque en política siempre hay algo que hacer...).

19. Para *adecuarse* a estas necesidades de modernización tecnológica, el partido político debe prestarle atención al “nuevo perfil” de sus especialistas y “hallar” las vías de *conciliación* necesarias en los *conflictos de transición desde la tradición*.

20. - La aproximación mercadotécnica de la acción política, obliga a “precisar” a los ciudadanos como un “mercado segmentable” y, por consecuencia, a *diversificar* el mensaje y sus “canales de distribución”, con el sólo propósito de eficiencia “medida” en términos de adhesiones y en “solidez” de dichos respaldos. La investigación empírica, por una parte, y el manejo de los medios de comunicación, por la otra, pasan a ser entonces, los instrumentos prioritarios de la acción política (ello en ningún momento descarta el fundamento y la base de principios ideológicos que *sustenta o debe sustentar* el partido).

---

### El supuesto de la adecuación comunicacional

21. En el mundo tele informado o telemático, el ciudadano está sometido a la “tiranía” de la imagen. La política *entra* en esa dinámica con *relativa* “naturalidad”, pero frecuentemente con infinidad de desaciertos, porque desconoce o equivoca el proceso sobre el cual se construyen o modifican esas imágenes. Una imagen no es -no debe ser- una *impostura*, sino la *consecuencia gráfica* de la “suma” de un conjunto de conocimientos que se “transmiten” al ciudadano. En este sentido, el manejo de la imagen puede depender de varios factores: a) de la “coherencia” de la comunicación cognitiva de las acciones políticas, del discurso, político y de los “rasgos” valorativos de imagen que se transmiten; b) del uso adecuado de los instrumentos para comunicarlos (información objetiva para las acciones, propaganda racional para los discursos y publicidad emocional para la imagen); c) de la *inserción* de estos tres (3) elementos “comunicables” dentro de un mismo *propósito motivacional*.

22. El sólo manejo de la imagen, supone una *progresión* de pasos para su creación y desarrollo. El primero es el de divulgar extensivamente el *conocimiento nominal del objeto* a ser manejado (el partido, los líderes, las políticas, etc.); el segundo, la divulgación de las “cualidades del objeto” a fin de *generar agrado y romper las resistencias* que suponen la temprana identificación con eventuales hechos negativos del pasado (si los hubiere); el tercero consiste en asignarle “valores de intercambio” al objeto, es decir, “mostrar” sus capacidades; el cuarto, finalmente, mostrar las “diferencias” competitivas de nuestras imágenes con las de nuestros adversarios. Estos pasos son *relativos* unos de los otros, porque “*no es posible sentir agrado*

*por algo que no se conoce, ni puedo comparar una imagen con otra, sino tengo /os elementos suficientes de cualidades y capacidades para hacerlo”.*

23. El manejo comunicacional supone asimismo, el adecuado conocimiento de las técnicas y de la tecnología -especialmente la tecnología audiovisual- muchas de las cuales no pueden ser simplemente “contratadas” a especialistas, sino “aprovechadas” directamente por los líderes y el partido.

---

24. La modernización de la acción política, supone “transformar” el partido de masas en partido de opinión.

**En resumen:**

25. El partido debe ser manejado *gerencialmente*, es decir, bajo criterios de sana competitividad.

26. El partido debe centrarse en las áreas de las comunicaciones y el marketing político.

27. El partido debe asumir el “modelo de intercambio”, al darle prioridad a la canalización de las demandas de su mercado político. Por ello, sólo debe ofrecer lo que en verdad esté al alcance de cumplir para no caer en demagogia, pero tampoco convertirse en un partido clientelista.

28. El partido debe conocer a fondo como se *segmenta* ese mercado (en sus valores y creencias, motivaciones y actitudes, opiniones públicas y conductas previsibles, hábitos de vida y experiencias previas, así como por las clásicas variables sociodemográficas).

29. El partido debe dominar las técnicas modernas de comunicación y las tecnologías de los medios.

30. El partido debe “adaptarse” a los requerimientos financieros que supone esta “transformación”, y ello también implica una transparencia sobre el origen y el destino de todos sus fondos.



# LA REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL CASO DE LA DEMOCRACIA CRISTIANA CHILENA

MOISÉS VALENZUELA\*

Las organizaciones políticas desarrollan su labor en la sociedad, que está en constante evolución y cambio. Es posible (suele suceder) que los postulados ideológicos y/o doctrinarios que profesa un partido político estén plenamente vigentes, el punto es si los mecanismos que utiliza el partido político son eficientes para concretar sus legítimas aspiraciones de conducción de esa sociedad.

Debemos entender que es fundamental para el funcionamiento de un partido político dos aspectos: su organización y su oferta programática, ambas inspiradas en el marco ideológico doctrinario que dan sentido a su existencia.

Si la sociedad moderna está en un constante cambio, las organizaciones que quieran representarla deben ser parte de ese cambio, si así no fuese quedan irremediablemente obsoletas y con una de las peores dificultades, la pérdida de la representatividad.

El concepto de crisis no puede estar lejano entonces a la vida de los partidos políticos, y a la vez éstas son positivas si se entiende que la crisis es una oportunidad para el cambio.

Los partidos políticos que intentan representar a la sociedad dentro de un régimen democrático para legítimamente acceder al poder, tienen que ser capaces de internalizar el concepto de reforma, y su cuestionamiento debe ir entonces por el tipo de reforma que constantemente realicen.

---

## La Crisis

Lo más importante para generar un proceso de reforma es ser capaz de darse cuenta que se está frente a una crisis originada por cualquier factor de los descritos, o la suma de ellos. Las organizaciones por lo general les cuesta percibir que enfrentan un proceso de crisis, y por tanto tienden a buscar

## Detectar la Crisis y Condiciones para la Reforma

---

\* Moisés Valenzuela Martínez es consejero nacional de la Democracia Cristiana Chilena y candidato a Diputado Nacional. En el proceso de reforma del PDC chileno, le correspondió ser Subsecretario Nacional de Regiones, encargado de dicho proceso.

explicaciones externas en posibles resultados no esperados. Junto con detectar la crisis se hace necesario que existan condiciones para iniciar un proceso de reforma.

### **1. Resultados electorales**

Los partidos políticos en un régimen democrático, son evaluados permanentemente a través de las elecciones populares. Si dichos resultados son favorables al partido en las metas previamente trazadas, la organización política entiende que no está en un proceso de crisis.

El problema se produce cuando estos resultados no son favorables, pero quienes sustentan el poder de la organización buscan y encuentran explicaciones externas para justificar dicho resultado. Las bajas leves en puntos porcentuales entre elecciones comparables es la forma que no logra percibir un estado de crisis.

Es necesario para un proceso de reforma de un partido político el tener claras derrotas electorales. Si se tienen un revés electoral que la sola explicación de factores coyunturales no es suficiente, entonces se está en la antesala de un necesario proceso de reforma.

### **2. Estudios de opinión pública**

Estas técnicas son vitales para el desarrollo de un partido político. Los estudios de opinión, ayudan a las organizaciones políticas a percibir adecuadamente lo que la sociedad piensa y decide sobre diferentes aspectos que le atañe.

Buenas series de estudios de opinión pública logran que el partido político pueda corregir su actuar sin necesidad de esperar un revés electoral.

Lamentablemente muchas organizaciones políticas sólo realizan estudios de orden cuantitativo, lo que no permite establecer esa sintonía que se señalaba en los puntos anteriores, entre la organización y los ciudadanos. Entonces junto con los estudios cuantitativos, se requiere tener series de estudios cualitativos.

Las técnicas en materias de estudios de opinión son múltiples, por tanto cada organización junto a los expertos debe evaluar cual o cuales de ellas utilizar.

Los Estudios de opinión en conclusión, son una herramienta necesaria para generar un proceso de reforma que sea efectivo en su concepción y desarrollo.

### **3. Liderazgo capaz de conducir**

Un proceso de reforma requiere que la conducción del partido político tenga un liderazgo fuerte.

No es posible concebir un proceso de cambio al interior de la organización si es que quien conduce no tiene un liderazgo que sea aceptado y respetado por el conjunto de la organización (no necesariamente la unanimidad).

El líder debe ser creíble, debe proyectarse con su análisis más allá de la coyuntura, debe asentarse en antecedentes serios y contundentes que avalen el proceso de cambio que está planteando. El líder por sobre todo debe ejercer el liderazgo que tiene y conducir sin temores el proceso de reforma del partido.

No hay reforma sustentable en el tiempo, de una organización política, que no hubiese contado con un liderazgo capaz de conducir y concluir con el proceso de reforma.

#### **4. Impedimentos para la reforma**

He señalado varios elementos necesarios para detectar un crisis y generar las condiciones que permitan desarrollar un proceso de reforma. Creo necesario puntualizar algunos elementos (a modo de enumeración) que impiden que este proceso se pueda llevar a cabo. A saber:

- No percibir el estado crisis.
- No tener un liderazgo, que asuma el proceso de reforma.
- Grupos de poder internos que impidan el proceso de reforma.
- Ausencia de elementos categóricos que avalen el proceso de reforma.
- Tiempo necesario sin otras prioridades políticas.

---

Se ha descrito en este documento los principales elementos que puede generar una crisis de los partidos políticos, como detectarla y cuales son las condiciones para iniciar un proceso de reforma, la pregunta ahora es ¿Qué reformas realizar?

#### **Las Reformas**

Es natural que cada proceso tenga su particularidad, pero existen aspectos de los partidos políticos, que son la línea vertebral de su existencia como organización.

Aprovecho de señalar aquí, que el proceso de reforma no es en relación a los postulados ideológicos-doctrinarios que sustentan al partido político, para eso existen otros mecanismos, aquí lo que se está analizando es el funcionamiento de la organización política, su relación con el resto de la sociedad, sus ofertas concretas que éste desarrolla.

Por tanto, intentaré señalar desde mi punto de vista cuales son los principales aspectos de un partido político que debieran ser objeto de análisis y eventualmente, si así se concluyese, de reformas que cambien su estado actual.

## 1. Generación del poder interno

Los partidos políticos tienen diferentes mecanismos para elegir sus autoridades en sus distintos niveles. Estos mecanismos eventualmente pueden generar controversias y disputas que dañen a la organización en el tiempo. Es importante entonces analizar el mecanismo que se tiene ver cuál es su impacto y si refleja efectivamente el sentir mayoritario de la organización, en la generación de dichas autoridades.

Elementos clásicos para detectar si efectivamente esta cumpliendo positivamente su función el mecanismo son los siguientes:

- Grado de conflicto durante y después del proceso de elección interna.
- Grado de participación de los militantes en la toma de decisiones.
- Cambio de las personas que sustentan los cargos al interior del partido.
- Funciones reales de las estructuras del partido.
- Grado de burocracia interna.

## 2. Distribución del poder

Este punto dice relación con el nivel de concentración y centralización que puede existir en el proceso de toma de decisiones.

Es posible encontrarse con organizaciones políticas en que toda su estructura sólo debe obedecer las decisiones que se toman en su estructura superior.

Cada nivel de la organización, junto con tener determinadas funciones que naturalmente les corresponda, debe tener grados de decisión sobre parte o todo de sus funciones propias.

Descentralizar y desconcentrar el poder debe ser elemento primordial de un proceso de reforma.

## 3. Participación

La reforma debe considerar cual es el nivel de participación real en la organización política de sus militantes y adherentes.

Los militantes de un partido político es el alma del mismo. No es posible concebir una organización de esta naturaleza sin personas que adhieran más allá del mero apoyo electoral a la propia organización. Los militantes son personas comprometidas con el partido, que aceptan sus normas y que cumplen las funciones que el partido les encarga. Entonces, es necesario tener claridad sobre la participación que el militante tiene en las decisiones que el partido toma. Militantes sin participación, ajenos al proceso de decisión inevitablemente terminan careciendo de compromiso real con el partido político, del cual milita.

El caso de los adherentes es distinto al del militante, sin embargo son personas con un compromiso con el partido, ya sea por sus postulados, ofertas programáticas o liderazgos. El partido debe generar espacios de participación para sus adherentes. Asimismo debe establecer mecanismos que permitan en una determinada ponderación de participar en la toma de algunas decisiones, que puedan ser altamente relevantes, o con un fuerte impacto en el electorado ( ej. generación de candidatos a elecciones populares).

#### **4. Oferta Temática**

Como todos sabemos los partidos políticos están inspirados en un conjunto de ideas, principios, valores que a partir de un determinado punto de vista intenta hacer un diagnóstico de la realidad, y proponer modelos que regulen el accionar de la sociedad. Esto es lo que da a luz las ideologías, doctrinas, modelos.

Ahora bien, a partir de lo anterior los partidos políticos deben realizar ofertas temáticas a los ciudadanos que respondan a la problemática coyuntural, que a esos ciudadanos le interesa.

Los partidos políticos deben ser capaces de renovar constantemente su oferta temática y las reformas de los partidos debe considerar este aspecto como fundamental para el propio partido.

La reforma debiera ser capaz de establecer mecanismos o renovarlos si existiesen, de cómo establecer la oferta temática y de cómo ir actualizándola en forma permanente.

Algunos elementos a considerar para establecer la oferta temática:

- Debe estar de acuerdo a los principios y doctrina del partido.
- Debe responder a un buen diagnóstico.
- Debe ayudar a perfilar al partido político.
- Debe dar soluciones reales, posibles de lograr.
- No debe ser mentirosa. No debe ser demagógica.
- Se debe formular ocupando los equipos técnicos del propio partido, más otros si fuese necesario.

#### **5. Política Comunicacional**

Los partidos políticos no solo deben tener claro lo que piensan de la sociedad y las soluciones que le proponen de sus problemas, sino también deben saber comunicarlo de una manera eficiente y eficaz.

Las organizaciones políticas deben saber que es lo que quieren comunicar como y cuando lo van a comunicar.

Lo que comunica el partido debe quedar claro que es la opinión del partido.



Le hace daño al partido cuando partes del mismo comunican cosa diferentes y de forma contrapuesta a la opinión pública.

Por tanto, un partido debe tener una política comunicacional clara, que al igual que el resto de los aspectos que aquí hemos analizado, sea dinámica, este en permanente renovación.

Existen expertos en el área, técnicas para realizar comunicación política, los partidos deben usarla y ser extremadamente rigurosos en el desarrollo de la política comunicacional.

Un proceso de reforma debe evaluar la política comunicacional del partido, ver sus fortalezas y debilidades, y generar profesionalmente los cambios que sean necesarios y oportunos.

## **6. Renovación de Liderazgos**

Otro aspecto que un proceso de reforma debe considerar son los diferentes liderazgos del partido político.

Esto dice relación con los cuadros políticos que se cuentan, con el grado de formación y compromiso que éstos tienen, con las capacidades que se cuentan y con los espacios que genera el partido para renovar sus cuadros políticos.

Es lógico señalar que un partido político que no renueva sus liderazgos tiende a desaparecer en el tiempo. Las personas al interior del partido están para servir a una causa. Las personas no pueden ser inamovibles y deben ser capaces de aceptar la necesaria movilidad.

Las organizaciones políticas deben generar los mecanismos para garantizar la necesaria renovación de sus cuadros de liderazgos.

Elemento que requiere una análisis profundo y a parte de este documento, es señalar que tipo de liderazgo necesita o debe tener un determinado partido político.

## **7. Disciplina**

Los partidos políticos tienen normas, estatutos que los rigen, quienes pertenecen al partido deben aceptarlo y cumplirlos.

Cuando un militante del partido político, independiente de su estatus, transgrede las normas que el propio partido se ha dado, entonces debe tener sanciones.

Este tema no es menor, muchos partidos políticos de ven afectados en sus diferentes aspectos por militantes del propio partido, que con sus actos o

dichos se alejan o contradicen los acuerdos o los estatutos del partido.

Especialmente, este aspecto debe ser eficiente y eficaz para aplicar la sanción cuando corresponda. Quizás, uno de los elementos donde se requiere mayor disciplina es en los ataques a la corrupción. Militantes envueltos en situaciones de corrupción, deben ser sancionados con rapidez por el propio partido político.

---

El título de este punto, es algo pretencioso. Más bien, lo que se quiere expresar aquí es cual fue el proceso de reforma del Partido Demócrata Cristiano Chileno en el año 1999.

## **Modelo de Reforma Partidaria**

### **1. Antecedentes**

La Democracia Cristiana Chilena (PDC) es un partido político, con más de medio siglo de existencia. Le ha correspondido ser un partido de Gobierno y de oposición en su trayectoria. Asimismo ha sido un partido que ha actuado sólo en determinadas épocas, y en coalición en otras. Actualmente es parte de la coalición llamada Concertación de Partidos por la Democracia.

Durante la última década la coalición le ha correspondido gobernar el Estado de Chile. Siendo la Democracia Cristiana el partido, en el cual militan los ex Presidentes de la República entre los años 1990 y 2000.

Desde el retorno a la democracia en el año 1990, la Democracia Cristiana ha sido el principal partido, obteniendo la primera mayoría en toda las elecciones populares. Sin embargo, en esta misma década el PDC, ha ido bajando en la cantidad de electores que apoyan a sus candidatos (1992 29% aprox. y 2000 22% aprox. En las elecciones municipales).

En el año 1999 la coalición realizó elecciones primarias para determinar quien sería su candidato a la Presidencia de la República. El PDC, fue derrotado en dichas elecciones debiendo por primera vez en su historia apoyar un candidato a la primera magistratura que no era militante de su partido.

Estos antecedentes electorales, unido a un conjunto de otros aspectos largos de detallar, provocaron una crisis al interior del partido, que permitió con la asunción de una nueva Directiva Nacional, dar inicio al proceso de reforma partidaria. Este proceso fue encabezado por el Presidente Nacional del PDC, Gutenberg Martínez, Diputado de la República.

La estructura máxima del PDC llamada JUNTA NACIONAL, acordó al inicio de la gestión un mandato claro, preciso, con tiempo acotado a la nueva Directiva, para que realizara el proceso de reforma.

## **2. Estructura del proceso de reforma**

La reforma del PDC involucró dos aspectos; uno el orgánico-estatutario, y dos el temático. Ambos aspectos fueron tratados en paralelo y cada uno con sus propios plazos y procedimientos.

Se comunicó a la opinión pública del proceso de reforma partidaria, con un política comunicacional clara y elementos gráficos que le dieron su propia particularidad.

Se involucró a todo el partido en el proceso de reforma. Se generaron los espacios para que todos los militantes pudiesen participar del proceso.

Los plazos y procedimientos quedaron claros desde el primer instante, estos fueron acotados y democráticos.

A cargo de cada una de las partes que involucraba el proceso de reforma, se pusieron a las primeras autoridades del partido como responsables, eso provocó el peso político necesario que se requería para llevar a cabo este proceso.

## **3. Reforma orgánica-estatutaria**

Algunas normas partidarias estaban obsoletas, y otros aspectos no estaban debidamente regulados, por tanto se determinó oportuno evaluar, reformular y modificar el aspecto normativo.

Asimismo había que adaptar la organización partidaria a los tiempos que actualmente vive la sociedad chilena.

Otro de los aspectos que se consideró fue la regulación y solución, desde el punto de vista normativo, de los conflictos internos partidarios, sobretodo los que dicen relación con temas de poder.

La principales reformas orgánicas-estatutarias fueron :

### **3.1 Reforma a la Estructura Partidaria**

Se realizaron cambios en todos los niveles de la organización. En sus estructuras ejecutivas y en los órganos colegiados de conducción política.

Los principios en que se basaron estos cambios fueron:

- Homogeneidad de las Estructuras Ejecutivas.
- Eliminación de burocracias.
- Transferencia de poder de órganos superiores a inferiores.
- Más participación organizada de la militancia.

El principal aspecto de esta parte de la reforma, bajo mi punto de vista, fue la creación de las estructuras regionales: Chile es un Estado unitario, dividido administrativamente en 13 regiones, y el PDC tenía estructura a nivel nacional y al nivel de las comunas, pero no a nivel de las regiones. Parece lógico en un Estado que se descentraliza, donde las regiones tienen un grado de identidad cultural, que el PDC creara estructuras en este nivel. Muchas de las atribuciones que en materia de decisión tenía la estructura nacional fueron traspasadas al nivel regional.

### 3.2 Selección de Candidatos a Elección Popular

El PDC cada vez que se veía enfrentado a un proceso de elecciones populares, generaba un mecanismo diferente para elegir a sus representantes.

La reforma estableció una norma permanente para elegir a dicho representante, que consiste en la realización de primarias abiertas a todos aquellos quienes deseen participar, entre candidatos del PDC para que resulte electo quien representará al partido en esa elección (cabe mencionar que en las elecciones municipales del 2000 y para las parlamentarias del 2001, este mecanismo se aplicó).

Con esta reforma se consagró el principio de participación en este tipo de toma de decisiones de todos los militantes y adherentes del PDC.

### 3.3 Definición de Militantes. Derechos y Deberes

El proceso de reforma redefinió el concepto de militante del partido, actualizándolo a la época que estamos viviendo.

Asimismo, se normó de forma más explícita los derechos y deberes que cada militante tiene al interior del PDC, y como miembro de éste sus deberes con la sociedad.

### 3.4 Creación de Movimientos

La reforma creó la instancia de movimientos al interior del PDC. Esto dice relación con que los diferentes segmentos del partido agrupados por género, por grupo étnico, por actividades profesionales o laborales, y otros, puedan crear movimientos en la sociedad de acuerdo a sus intereses específicos (ej. movimientos universitarios, movimientos por la vida, movimientos por los Derechos Humanos, etc.).

Dentro de este mismo punto, se creó a nivel comunal los comités de acción, que son grupos integrados por DC y/o por cualquier persona por temas relevantes o necesarios para la comuna (ej.: comité de acción pro-

construcción de un puente, comité de acción en contra de industrias que contaminen, comité de acción para la limpieza de un río, etc.).

#### 4. Reforma temática

Los principios doctrinarios e ideológicos que inspiran al PDC, tales como el Humanismo Cristiano, el concepto de comunidad, de persona, de bien común, el modelo económico, el modelo de sociedad, el modelo cultural están plenamente vigentes, y son permanentemente discutidos mediante la realización de los que el PDC llama su CONGRESO IDEOLÓGICO.

Lo que había que reformular a partir de los principios era la oferta programática del PDC. Entonces, a partir del trabajo de las comisiones político técnicas del PDC, se elaboró un documento de diez grandes temas, en que en cada uno se establecía su concepto, la propuesta para afrontarlo y las medidas concretas que se proponían en ese tema al conjunto de la sociedad. Este documento fue discutido en cada una de las estructuras partidarias, las que fueron complementando el trabajo técnico realizado.

Finalmente en el mes de octubre de 1999, la militancia del PDC en un acto electoral a nivel nacional, concurrió a votar por cuales de entre esos diez , serían los seis temas prioritarios.

Las seis primeras mayorías temáticas fueron:

- Derecho a la salud: Un país de personas saludables.
- Superar las desigualdades.
- Educación: Libertad e identidad del ser humano.
- Familia: un compromiso de país.
- Paz social y seguridad ciudadana.
- Hacer de Chile una comunidad democrática y participativa.

Cada uno de estos temas se transformó en un mandato para los DC, debiendo cada uno de los militantes según el rol que cumplan desarrollar los mandatos de cada tema expresados en el documento.

Con todo esto, la Democracia Cristiana renovó su oferta electoral, priorizó áreas temáticas, obtuvo perfil y por sobretodo fue capaz de proponer unitariamente al país un conjunto de acciones tendientes a solucionar problemas reales, en seis áreas específicas.

---

#### Conclusión

Los partidos políticos al igual que el resto de la sociedad, permanentemente afronta crisis, éstas como lo señale al principio del documento es la posibilidad de actualizarse, de hacer un cambio necesario, de adaptarse a los tiempos y con todo ello de servir más y mejor a los ciudadanos.

Esos cambios señalados en el punto anterior, es lo que se ha venido en llamar la REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Es inevitable todos los partidos deben realizar en distintos momentos de su historia procesos de reforma. El partido que primero haga su proceso de reforma y de mejor manera será el partido que se posesionará mejor que el resto en una determinada sociedad. Los partidos políticos aspiran a conducir los procesos de la sociedad, nacieron para acceder al poder interpretando, desde un punto de vista un determinado modelo, la reforma es la ayuda necesaria que requiere un partido para representar de mejor forma a los ciudadanos y así poder servir más eficientemente en la anhelada búsqueda de la solución de los problemas sociales.

Me atrevo a señalar algunos aspectos importantes de tener presente al momento de plantearse la reforma de un partido:

- Conducción política del partido unitaria.
- Cronograma (plazos precisos, tiempo breve).
- Procedimientos claros y debidamente establecidos.
- Participación del máximo de la militancia.
- Liderazgo fuerte y que se ejerza (implica que otros liderazgos del partidos se involucren en la reforma o al menos no se opongan a ella).
- Legitimidad del proceso.
- Identificación de reformas duras (buscar un alto grado de consenso).
- Posicionamiento en la opinión pública de cambio.

Quizás el elemento más importante al iniciar un proceso de reforma, es que quienes la conduzcan crean de verdad en ellas. No existe mejor fórmula en política para lograr grandes objetivos, que es el ser honesto, actuar con transparencia y **creer** firmemente en lo que se hace.



# EXPERIENCIA IRLANDESA\*

MICHAEL O'REILLY\*\*

La política en muchos sentidos es un camino de dos sentidos: *se va hacia adelante con nuevas ideas, nuevas formas de pensar y de tratar con las circunstancias, pero constantemente se va hacia atrás, para reflejar las realidades básicas*. En ese proceso estamos siempre en los partidos políticos de todo el mundo occidental.

La democracia en Irlanda, nació de un movimiento de independencia que, lamentablemente, degeneró después en una guerra civil. En esa guerra civil surgieron dos partidos políticos principales: el Fine Gael es uno de ellos, y tradicionalmente ha sido el segundo en tamaño.

La guerra civil se basó en figuras y asuntos de identidad nacional, y 26 de los 32 constituyentes se fueron a la nueva República; sin embargo hubo otra parte que se quedó en el Reino Unido. Con el tiempo, y atravesando crisis de "identidad nacional", el territorio quedó dividido en regiones y el restablecimiento del idioma irlandés como primer idioma, fue un ideal romántico, imposible de cumplir.

Debido a que esa es la base histórica sobre la cual se formaron los dos partidos, no tenemos esa división ideológica entre izquierda y derecha que hay (o existía antes) en la mayoría de las democracias. Entonces el Fine Gael, por ejemplo, generalmente se denominaría como de centro, a veces ligeramente derecha, a veces ligeramente izquierda. Pudiéramos describirnos con más exactitud como un partido socialdemócrata, pero por ejemplo en el Parlamento Europeo pertenecemos a los demócrata cristianos (Partido Popular Europeo-PPE), pero esa división nunca significó nada en Irlanda, porque éramos una economía particularmente rural. Cuando nos industrializamos hacia los años 60/70, ya estábamos en la era post industrial y esa división de capital y de trabajadores no era tan relevante. Esos son los antecedentes del partido.

---

Haré algunas referencias acerca del proceso de renovación del partido en Irlanda -no para que se lo *copien textualmente*- sino como un estudio de caso, y para que ustedes juzguen lo que se hizo, y quizás puedan aprovecharlo en algunas cosas.

**La renovación en el  
Fine Gael**

Voy a tratar de señalar algunas de las cosas que creo que hicimos bien hechas y algunas que no las hicimos tan bien: En general les diría que tuvimos cierto éxito, moderadamente, no era lo que yo esperaba, pero no es ningún fracaso.

\* Adaptación para Latinoamérica por Luis Nunes para el Programa de Liderazgo del NDI, 2000

\*\* Michael O'Reilly, es irlandés, abogado, con amplia experiencia en este tema. El fue uno de los actores fundamentales en el proceso de renovación del segundo partido político más importante de Irlanda, el "Fine Gael".



En el año 1992 nos encontrábamos en una posición en que había bajado dramáticamente nuestra votación -declinó de 30 a 24 por ciento-, fue un giro en el poder. Pero, en términos de percepción, estábamos en un voto “flojo”, con personas que no siempre votaban por nosotros. Muchos de los que podíamos persuadir, se nos habían ido, teníamos menos escaños, nuestro líder no era popular, no teníamos dinero, estábamos culpándonos unos a otros -todos se culparon-, nadie aceptaba responsabilidad y por lo general la organización era vieja, de hombres cansados y deprimidos, muy viejos, con poca presencia femenina.

He debido mencionar que el partido exitoso en el futuro va a *ser mucho más femenino* que el partido del siglo XX, no me refiero al número de mujeres que participan, sino la *forma* en que hablan, la *forma* en que se comportan, es más *consultivo*, más *participativo*. *La política ya no va a ser tanto de confrontación, sino de participación.*

Esa era la situación de nuestra organización: establecimos una comisión, esa fue como la primera *decisión* estratégica independiente. En la comisión eran 22 afiliados y solo 3 de ellos eran dirigentes políticos, y 11 de los 22 eran activistas del partido.

El presidente era una mujer, yo fui vicepresidente y me encargué del Grupo de Estrategia que cumplía con los informes, análisis y ese tipo de cosas. Teníamos 11 personas de afuera, algunos abogados, empresarios, representantes de organizaciones femeninas -una diversidad enorme- algunos de los medios de comunicación, cada quien tenía su perspectiva sobre cómo éramos, era muy difícil, fue una organización en *crisis severa*, y de forma objetiva, les confieso que realmente hay que incluir a los de “afuera”. La forma en que nosotros lo hicimos, ya es otro asunto, ustedes tienen que hacerlo pero no tiene que ser en nuestra forma. Lo que sí necesitan es mucha consulta externa.

El proceso fue bastante prolongado, pasamos parte del tiempo “escuchando”. Asistí a lo mejor a 40 reuniones en todo el país, visitando organizaciones del partido del nivel local, pero también otros grupos de interés y luego reuniones de uno a uno con los sindicatos, empresarios, las iglesias, periodistas -todo el mundo que tuviera una opinión sobre el partido- y que pudiera contribuir en algo para conocernos a nosotros mismos.

Esa fue una gran táctica, tuvo su valor intrínseco, en que nos daban datos e información muy importante, pero también fue el comienzo de la renovación en sí.

Demostrábamos a las personas que éramos lo suficientemente humildes para consultar externamente y aceptar las críticas. También tuvo un efecto muy sorprendente sobre los medios. Los medios se “interesaron” por el proceso; ésa fue una gran oportunidad!

Nuestro proceso de renovación involucró a los afiliados -esto fue lo más importante- nosotros *casi no hablábamos en las reuniones*, aunque veníamos

a decir lo que estábamos haciendo; por ejemplo, en el sindicato, si la reunión era muy grande nos dividíamos en grupos, para que pudieran hablar en grupos más pequeños y hacernos las recomendaciones y reportar a la reunión plenaria. *Era un proceso de escuchar.*

Al final de todo, el resultado fue que tuvimos dos opiniones *conflictivas* sobre lo que *debería ser* un partido político: estaba la *visión* de que debería ser: muy estrechamente organizado, una organización rígida, con sus afiliados elegidos que deben ser muy leales, obedientes, que no estén cuestionando. Esa era una opinión y fue expresada con mucha fuerza.

La otra visión era que el partido debía ser -de cara para el siglo XXI- dinámico, satisfactorio, con “compromiso social”, con el colectivo *sintiéndose* parte, y con un control ejercido democráticamente.

Luego, había toda clase de opiniones intermedias: personas que pensaban que el partido debe ser más *abierto*, más *participativo*, pero que simplemente no se podían imaginar cómo podían ser efectivos sin tener un control muy rígido, con mucha disciplina. Querían la opinión de los de afuera, pero decían que nadie sabía *mejor que ellos* lo que el partido necesitaba.

En cualquier organización hay una cultura de la *experticia exclusiva*, “de que nosotros lo sabemos todo” -que los demás no entienden nada- pero eso no es verdad. Se puede *ganar* mucho de un proceso analítico que involucra a otros; por supuesto que el que no tiene experiencia política va a hacer sugerencias ingenuas, pero ustedes y ellos comparten, y poco a poco va a salir algo nuevo y dinámico.

Al final tuvimos una larga lista de recomendaciones. Hubo algunas recomendaciones claves: la primera, era una propuesta: la fórmula de “un miembro, un voto”, en la selección de candidatos para las elecciones. Primordialmente, para nosotros eso es muy importante porque después de todo es una organización democrática, y eso lo obtuvimos.

La membresía en América Latina -es decir, el *concepto* de membresía- es muy distinto de lo que tenemos en Irlanda. En Irlanda, tenemos una membresía pequeña, donde todo el mundo paga y sería *imposible* que un miembro de nuestro partido no vote por el partido.

El proceso ha sido en parte exitoso, sí han habido algunos cambios, ciertamente algunas de las cosas que hemos dicho, han ido “formando” la visión y la opinión, especialmente de los más jóvenes del partido. Pero todavía tenemos problemas para convencer al gran electorado de que hemos cambiado, porque no hemos cambiado lo fundamental. Hemos aceptado nuevas ideas -ya sabemos más acerca de lo que se requiere para que seamos exitosos- pero *todavía no hemos sabido serlo*, esa es la diferencia, es difícil. *No es tan difícil saber quo es lo que debemos hacer, lo difícil es hacerlo.*

Por último, quisiera señalar por que sí aprendimos algunas lecciones:

1. Lo primordial es que la reforma del partido debe *salir de adentro*. Acepten opiniones de todas partes, pero en última instancia el proceso debe ser activado *desde adentro*; de un grupo lo más amplio posible desde adentro del partido. Hay que *involucrar a todos* los grupos de interés que existan, en la medida de lo posible.

Sabemos que la política como tal, no puede complacer a todo el mundo. Pero debe conseguirse la fórmula más aproximada para hacerlo; los cambios hay que “negociarlos”.

Nuestra condición tuvo una debilidad: la percepción de que había mucha gente de “afuera” en la comisión. La gente de “adentro del partido”, decía preenjuiciadamente: “...yo no voy a hacer lo que me dicen los de afuera...”

2. Otra lección es que hay que hacer reingeniería -rehabilitar las partes débiles-, para reinventar al partido, hay que “buscar el alma”, hay que hacer una “búsqueda de alma”.

Les diría que la lección obvia es que, para tener un proceso de renovación exitoso hay que tener un conocimiento muy íntimo del partido, de las personas dentro del partido y también la gente del país. Hay que comprender como se sienten y quo es lo que los motiva, comprender sus temores, sus ambiciones; porque basados en esos conocimientos, es que se puede conformar un partido que pueda ser relevante y dinámico en este siglo XXI.

3. Otra cosa: un partido político cuando no es independiente y libre, tiene un cáncer; y ese cáncer crece y se lo va a comer. El cáncer hay que sacarlo, extirparlo, sea de la estructura o de donde sea, hay que ser independiente y no deberle a nadie. Hay que poder decir que “NO” a cualquiera; si no tenemos esas libertades, no podemos hacer bien las cosas. Si no podemos, ponernos la mano sobre el corazón y decimos: “...Haremos lo que sea mejor para el país, cualquiera que sean las consecuencias...”, entonces no somos un partido verdaderamente democrático y libre.

Eso nos lleva al tema del financiamiento, que es de importancia vital. Un partido político que recibe fondos secretamente o de procedencia incierta, verdaderamente no es independiente. Cuando llegamos al gobierno mantenidos durante las elecciones por ciertos grupos, inevitablemente vamos a tener *presión para servir sus intereses*, transparentes son de gran importancia. Por lo que los fondos transparentes son de gran importancia.

Es muy difícil acostumbrarse a eso, porque el electorado no acepta fácilmente, de que *tienen* que “pagar”. En Irlanda lo hemos logrado, paralelamente con el financiamiento público. Por cierto, el partido que está en oposición siempre recibe un poco más, porque se supone que el del Gobierno siempre tiene más ventajas.

Así es que tienen que existir los dos: el financiamiento público, pero no se logra la independencia real sino se tienen también fondos *internamente* obtenidos.

Nuestros afiliados siempre dan una cantidad que serían como 12 dólares anuales, pero tenemos otra cantidad de eventos del partido para recoger fondos, y la gente por supuesto da lo que puede. Sería muy deseable y adecuado, saber que en la vida partidista no solamente se tienen derechos, sino que tienen también responsabilidades, si deseamos tener derecho a ser un partido y participar en la formación de la base y de sus políticas. Tiene que trabajarse para eso; eso los hará mucho más fuertes. Si las personas pagan, se van a interesar muchísimo más y también van a exigir más.

4. También les digo que nosotros hicimos un buenísimo entrenamiento (formación); y aunque no tuvimos tiempo de ejecutarlo todo, hemos adelantado muchísimo, porque un partido que no entrena a los activistas y a sus afiliados, sencillamente no puede tener éxito. El entrenamiento es importante, hay que tener la capacidad permanente de entrenamiento, de mejoramiento, de aprendizaje de nuevas ideas, de metodologías de entrenamiento que se utilizan en otras disciplinas, desarrollar formas nuevas y emocionantes de entrenar. Eso es parte de lo que se hace como comunicación política, gerencia de campañas, y es absolutamente central, fundamental.



# IMPLEMENTANDO REFORMAS DE PARTIDOS EN ASIA DEL SUR: RETOS Y ESTRATEGIAS\*

RANDHIR B. JAIN\*\*

Los sistemas de partidos en Asia del Sur no han seguido ninguna estructura uniforme de evolución o desarrollo. A pesar del hecho (con la excepción de Nepal), que países en Asia del Sur como India, Sri Lanka, Pakistán y Bangladesh han compartido largas tradiciones históricas y una herencia colonial en común, cada uno de los países de la región ha adoptado su propio sistema de partidos sin ninguna característica en común mayormente presentes en la mayoría de las políticas de Occidente. Con la excepción de India y Sri Lanka, que se han mantenido como democracias luego de la independencia, Nepal, Pakistán y Bangladesh han confrontado variados intentos intermitentes de democracia y gobiernos autoritarios que les ha privado, o al menos incapacitado a los partidos políticos desarrollar y funcionar como entidades normales. En este documento se intenta revisar las emergentes características comunes y las características peculiares de los partidos políticos en algunos otros países de Asia del Sur buscando identificar los retos que ellos encaran y desarrollar posibles estrategias para reformar la lucha contra la corrupción. Los países elegidos para ser estudiados en este documento son la India, Sri Lanka, Nepal, Pakistán y Bangladesh, que tienen la estructura de un sistema de partidos viable comparado con otros países de Asia del Sur – Bhutan y las Maldivas.

## Introducción

Los sistemas de los partidos en Asia del Sur no se han desarrollado dentro de las legislaturas como en algunos países de Occidente ni han seguido la teoría de Maurice Duverger sobre la formulación de sistemas de partidos dentro de los parlamentos. En la mayoría de estos países, los líderes nacionalistas han estado preocupados con la liberación de su país del subyugo colonial y con los problemas de un desarrollo político altamente inestable luego de su independencia. Por lo tanto, los partidos políticos en Asia del Sur tienen orígenes extra parlamentarios, o como un analista político observó “son partidos creados externamente”, o “son criaturas de la sistemática crisis política, mientras que en otras circunstancias su misma emergencia crea una

## I. Características Emergentes de los Partidos Políticos en Asia del Sur

\* Traducción de documento preparado y presentado en la Conferencia de “Estrategias de Partidos Políticos para Combatir la Corrupción”, auspiciado por el Consejo de Liberales y Demócratas Asiáticos (Council of Asian Liberals and Democrats – CALD) y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales National Democratic for International Affairs - NDI) realizada en Bangkok del 14 al 16 de enero del 2002).

\*\* Ex profesor y jefe del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Delhi, Delhi 11 (India)

crisis para el sistema.”<sup>1</sup> Como bien ilustra el ejemplo del Congreso Nacional Indio (Indian National Congress – INC), el partido más antiguo de Asia del Sur, fundado en 1885, los partidos políticos en esta región fueron primero instrumentos para obtener la independencia y luego se convirtieron en instituciones políticas para manejar los sistemas gubernamentales que ellos mismos crearon. En Nepal similarmente, el Congreso Nepali (Nepali Congress – NC) fue instrumental en obtener la democracia y para desarrollar al país a través de normas democráticas. Sin embargo, como nos enseña las experiencias tanto de Pakistán como de Bangladesh, la creación del partido del pueblo Pakistaní (Pakistan People’s Party – PPP), el Partido Nacionalista de Bangladesh (Bangladesh Nationalist Party – BNP) y el Jatiyo Dal (JD) son la creación de líderes carismáticos y dictadores autoritarios para combatir crisis emergentes políticas o para asegurar la estabilidad del régimen que utilizaban para llevar a cabo sus propias ambiciones. Por supuesto que luego de un tiempo se legitimaron como partidos principales en Pakistán y Bangladesh.

Dado que todos los países en Asia del Sur son multi étnicos, multi religiosos, multi castos y multi clasistas por naturaleza, los partidos políticos son fuertemente influenciados por una diversidad más étnica, tribal, regional, sub nacional y religiosa que los polariza en grupos específicos para promover los intereses agregados de cada uno de ellos. Estos partidos parecen encontrar sus orígenes en casta, clase y otras formas de jerarquía socioeconómicas. Mientras que en la India y Nepal, la casta es un factor dominante, en Sri Lanka y Bangladesh, factores familiares y comunitarios determinan el génesis y la continuidad de los partidos. En Pakistán, los partidos políticos son de dominio exclusivo de la aristocracia o de otras formas de clase feudal o monetaria. En los últimos tiempos, sin embargo, el fundamentalismo religioso ha jugado un papel importante en determinar la orientación ideológica de los partidos en Pakistán así como en Bangladesh, aunque más en el último que en el primero.

Para poder acumular un mayor apoyo político, los partidos políticos en Asia del Sur han estado rivalizando entre ellos para asimilar los diferentes grupos de casta, clase cultura, etnia y religión dentro de sus agrupaciones, aunque con un grado limitado de éxito. Eso es más visible en la India, con un mayor número de formaciones sociales en las clases bajas de la jerarquía socioeconómica afirmándose a sí mismos con una nueva conciencia de su rol dentro del gobierno. En otros países de la región, por ejemplo Sri Lanka y Pakistán, una afirmación incrementada de la población en general es aparente en la movilización étnica y en su intento de reparar la brecha de la masa élite, aunque con muy poco éxito. Es verdaderamente una tarea titánica para cualquier sistema de partidos lograr esto sin recurrir a un modelo participativo universal de gobierno. Aún en la India esta tarea ha demostrado estar llena de retos a pesar del voto universal libre, de la libertad de los medios y de la prensa y el sistema constitucional centralizado de gobierno

<sup>1</sup> Ver Joseph La Palombara y Myron Weiner (ed.) *Political Parties and Political Development* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1996) p.13. y Lok Raj Baral, “Political Parties and Governance in South Asia” en V.A. Pai Panandiker (ed.). *Problems of Governance in South Asia* (New Delhi, Center for Policy Research, Publicaciones Konark PVT. Ltd., 2000). Pp.155-200.

con uno de los sistemas más liberales y efectivos de acción afirmativa en el mundo.

Los partidos políticos en Asia del Sur están en un estado de gran fermentación política con alguno de ellos declinando y otros tratando de sobrevivir basados en etnia, casta, tribus, religión, comunidad, sub nacionalismo, regionalismo o secesionismo. Los antiguos partidos históricos como el INC en la India, la Liga Musulmana Pakistání (Pakistan Muslim League – PML) en Pakistán, el Partido Nacional Unido (United National Party – UNP) en Sri Lanka e inclusive el NC y la Liga Awami (Awami League – AL) de Bangladesh han perdido considerablemente la atracción de la población. Por lo tanto, dado que el contenido ideológico de la mayoría de partidos en Asia del Sur se ha erosionado, los partidos no son sostenibles a largo plazo. La carencia de democracia interna en los partidos, el liderazgo personalizado de partidos, la corrupción y la ilegalidad en los fondos del partido y gobierno, la falta de dirección y políticas coherentes acompañadas por frecuentes cambios de bando y divisiones, han ensuciado la imagen de los partidos en Asia del Sur.

En el trasfondo de las características desarrolladas por los partidos políticos en Asia en los últimos 50 años, como se ha descrito anteriormente, las siguientes áreas de reforma parecen necesitar de atención inmediata.

## **II. Areas Críticas para la Reforma de los Partidos Políticos**

1. Institucionalización de los Partidos Políticos – Necesidad para una Legislación amplia para regular las actividades de los partidos. Definición de criterios para los partidos para su registro como partidos nacionales o regionales – Reconocimiento y desconocimiento de partidos políticos.
2. Reformas estructurales y organizativas – Organizaciones de partidos – A nivel local – Nacional – Estatal – Democracia al interior del partido – Elecciones regulares del partido – Reclutamiento de cuadros del partido, socialización, desarrollo y entrenamiento – Actividades de estudio de investigación y planeamiento de políticas del partido.
3. Problemas de financiación de partidos – La necesidad de una legislación adecuada para regular los fondos de los partidos – Distribución y gastos de los fondos del partido durante épocas de elecciones y épocas sin elecciones.
4. Transparencia en las operaciones: Mantenimiento de cuentas regulares por parte de los partidos políticos – Auditoría y publicación – Disponibles para una inspección abierta.
5. Sistemas de partidos y sistemas electorales – Hasta qué punto y de qué forma el sistema electoral puede ser reformado para preparar el camino para el establecimiento de gobiernos estables basados en el concepto de sistemas bipartidarios o sistemas de alianzas bipartidarias – Existe



la necesidad de cambiar el sistema del distrito electoral único y pasar de un post sistema a un sistema mixto o a un método proporcional de representación junto con el sistema de mayoría simple?

6. Asegurando la lealtad y la afiliación al partido – Previniendo el transfuguismo – Fortaleciendo la aplicación estricta de leyes anti transfuguismo, donde sea que estas existan.
7. ¿Cómo monitorear el rol de lo proveniente del carácter étnico, de lo que es casta y de la confederación de comunas en el funcionamiento de los sistemas de los partidos?
8. ¿Cómo monitorear la proliferación de candidatos independientes y las negligencias asociadas con el proponer candidatos independientes en épocas de elecciones?
9. Sistemas de partido y gobierno - ¿Cómo hacer de los partidos un instrumento viable para un buen gobierno?
10. ¿Sistemas de Partido y el Mantenimiento de Estándares y Valores en la Vía Pública? El principal problema es monitorear el fenómeno de la criminalización de la política y la politización de los criminales. Cómo introducir valores en la vida política y traer limpieza al sistema de trabajo gubernamental parece ser el más grave problema actualmente de los sistemas políticos de Asia del Sur.

La forma en que los partidos políticos en Asia del Sur se están convirtiendo cada vez más en anárquicos, tanto en sus normas de comportamiento como en sus funciones, sugiere que demasiado compromiso de permanencia en el poder resultaría en mal gobierno. Si los miembros del parlamento y las asambleas mismas se tornan pendencieros en su comportamiento como lo demuestran los frecuentes abandonos en señal de protesta, sentadas en el suelo de la Casa en señal de protesta, dilatando los procesos de la cámara bajo cualquier excusa durante días, sin ninguna consideración a la enorme carga financiera que está causando a la hacienda pública aparte del gasto de tiempo y energía de gran valor de la elite política, rompiendo mobiliario, equipos de comunicación, usándolos como armas para golpear y lesionar a los oponentes dentro del recinto de la casa, induciendo al presidente de la cámara, como en la India, a hacer comentarios frecuentes de que era “una burla sin sentido hacia el pueblo que nos ha reelecto al parlamento. Es una vergüenza no sólo para la India pero también para aquellos que observan la democracia India para buscar inspiración”. La política de separación, transfuguismo, violencia y “subterfugio” han imperado sobre el gobierno en muchos países de Asia del Sur demostrando ninguna deferencia hacia las normas, reglamentos y procedimientos constitucionales. Estas tendencias probablemente se convertirán en asuntos rutinarios si los partidos continúan llegando a niveles tan bajos para obtener poder por medio de la fuerza o por medios sucios.

Bajo estas circunstancias es importantísimo que los partidos políticos de Asia del Sur fortalezcan su capacidad administrativa y de administración de crisis y ordenen su casa no sólo para sobrevivir pero también para cumplir en forma efectiva con sus obligaciones políticas y de partido. Al mismo tiempo, es esencial que desarrollen estrategias viables para combatir la corrupción en la vida pública y proyectar una imagen limpia y transparente dentro de sus operaciones. Una mejor administración, una autonomía para todos los estratos y una democracia interna del partido, el incluir a todas las secciones de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones, la adopción de criterios de logros en lugar de imputación en la selección de los líderes del partido y los candidatos a las elecciones, la aplicación de un código de conducta propia del partido y reformas auto generadas, son algunas de las medidas que mejorarían los sistemas de los partidos de Asia del Sur.

Reformar partidos políticos en los países de Asia del Sur para que trabajen de acuerdo a los principios y valores de sus constituciones es verdaderamente un reto formidable que ellos enfrentan actualmente. En la India, una comisión nacional de revisión del funcionamiento de la constitución está actualmente involucrado en la tarea de hacer recomendaciones para racionalizar el funcionamiento de los partidos políticos para afinar el sistema de democracia parlamentaria y corregir las diversas aberraciones que han aparecido en su funcionamiento durante los últimos 50 años. Similarmente, Nepal también está involucrado en la promulgación de un acta de regulación de partidos políticos para establecer parámetros para el funcionamiento sin problemas de partidos políticos en la constitucional monarquía naciente. A la luz de que estos pasos se están tomando en algunos países de Asia del Sur, es evidente que la elite política de esta región está preocupada en reformar la operación de los partidos políticos. Hasta qué punto las medidas de reforma que se sugieren y que se adopten estarán a la altura de los retos para combatir diversas formas de corrupción depende, sin embargo, de la voluntad del liderazgo político en cada uno de los países que implementen dichas medidas. No obstante, uno podría aventurarse a hacer algunas sugerencias tentativas para una estrategia de reformas en este tema:

### **III. Reformas de Partidos en Asia del Sur – Estrategias para Combatir la Corrupción**

#### **A. Regulación estatutaria:**

En primer lugar, se necesita una legislación amplia para regular el funcionamiento de los partidos políticos en la mayoría de los países de Asia del Sur, que debería ofrecer condiciones sobre la constitución de un partido político y para su registro, reconocimiento y desconocimiento. Debería ser obligatorio que todos los partidos políticos se registren bajo el acta propuesta.

#### **B. Reformas constitucionales y organizativas**

1. La constitución de los partidos que se presenten para ser registrados bajo la ley arriba mencionada deberían proveer:
  - (a) una declaración de adherencia a los valores y normas democráticas

de la constitución en la organización interna de su partido.

- (b) una declaración para evitar violencia para beneficio político.
- (c) una declaración para no recurrir a la casta ni a la confederación de comunas para movilización política sino adherirse a los principios de laicismo en la realización de sus objetivos.
- (d) una provisión para convenciones de los partidos para nominar y elegir candidatos para cargos políticos al nivel de base y estatal.
- (e) representación de los segmentos más débiles de la sociedad en las oficinas del partido y candidatos para la lucha para la contienda de elecciones.

2. Entrenamiento Educativo y Actividades de Desarrollo: Los partidos políticos deberían considerar en sus constituciones el establecimiento de algún mecanismo institucional para el planeamiento, análisis e investigación de temas socio económico político cruciales que enfrenta la nación y para la creación de células educacionales para que socialicen sus cuadros de partido y prepararlos para la responsabilidad de gobierno.

Los partidos políticos en Asia del Sur deberían considerar seriamente adoptar el sistema de convención de liderazgo practicado en países como Canadá y Estados Unidos. Esto tendría la ventaja de hacer del proceso de elección de liderazgo algo más abierto, democrático y federal. En segundo lugar, el pueblo sabría de antemano quienes serían los candidatos a Primer Ministro / Presidenciales. En tercer lugar introduciría un mecanismo conjunto nacional en los partidos principales y reduciría la tendencia hacia la regionalización y la fragmentación. Si la convención nacional es muy costosa, los partidos principales con su gama de candidatos respectivo (común para todos los estados en un partido) podrán llevar a cabo, una serie de convenciones estatales escalonadas. Esto ayudaría mucho a hacer los partidos globales y por lo tanto más funcionales en un sistema federal parlamentario de gobierno.

### **C. Frenando la criminalización de la política:**

El ingreso de criminales en la política es un tema de gran preocupación. Aunque pueda ser prevenido por las leyes, es más responsabilidad de los poderes dentro del partido político el velar porque ningún criminal o personas con reputación de estar involucrado en actividades criminales sean seleccionados como sus candidatos para las elecciones del cuerpo legislativo. Esto no necesita ninguna enmienda en la ley electoral ni en la constitución de cualquier país. La ley propuesta sobre partidos políticos debería estipular que ningún partido político pueda auspiciar ni hacer miembro de la lista de candidatos a alguien que:

- a) haya sido sentenciado por cualquier corte por cualquier ofensa criminal por al menos 6 años o la duración de su sentencia, cualquiera sea mayor, luego de la fecha de su sentencia.
- b) o si las cortes han formulado cargos criminales contra cualquier posible candidato, debería ser suficiente para descalificar su candidatura.

- c) cualquier persona sentenciada de un crimen execrable como violación, asesinato, etc. debería ser permanentemente prohibido de competir por un cargo político. Si una persona es sentenciada por la corte por un crimen que no sea execrable, debe ser prohibida de participar en elecciones por un periodo de 6 años o durante el periodo de su sentencia, cualquiera sea mayor.
- d) al momento de proponerse como candidato para las elecciones, los candidatos deberían declarar los casos pendientes en contra de ellos que involucren cargos de conducta criminal o corrupción.
- e) los casos criminales pendientes ante la corte en contra de políticos, sea para juicio o en apelación, deben ser concluidos rápidamente nombrando tribunales o cortes especiales para dar curso a de los mismos. Existe la necesidad de acelerar los procesos en el poder judicial contra políticos si es que se quiere controlar la criminalización en la política.

#### **D. Controlando la proliferación de candidatos independientes:**

La inclusión de candidatos sin ninguna afiliación política en la palestra electoral usualmente conlleva a una serie de prácticas corruptas. Si bien en una democracia, los derechos individuales de postular en una elección no pueden ser desviados, la proliferación de candidatos independientes ha elevado el número de delitos menores. Se ha observado que muchas veces los candidatos independientes se retiran de la contienda electoral para favorecer al candidato de un partido en particular luego de haber entrado en una negociación política con él / ella y luego de haber recibido algún dinero dudoso en el proceso. En otros casos, demasiados candidatos independientes tienden a nublar el apoyo real que reciben los candidatos de los partidos en un distrito en particular. Muchas veces los candidatos independientes son postulados sólo para mellar el número de votos que puedan recibir sus oponentes.

Para poder controlar la proliferación del número de candidatos independientes y las diferentes prácticas corruptas que entran en juego como resultado del proceso electoral, se sugiere que los depósitos de seguridad con respecto a los candidatos independientes se eleven a 3 veces el monto que se requiere de los candidatos auspiciados por partidos políticos.

Los depósitos de seguridad deberían ser duplicados en forma progresiva cada año para aquellos candidatos independientes que no ganen y aún continúen en la competencia año tras año.

Si cualquier candidato independiente falla en su intento de obtener al menos 5% del número total de los votos emitidos en su distrito, él / ella no debiese poder competir como candidato independiente para el mismo cargo al menos durante un periodo de 6 años.

Cualquier candidato que pierda una elección 3 veces consecutivas, para el mismo cargo, mientras que compite como candidato independiente, debiera

ser impedido de participar en otra elección para el mismo cargo.

Debería existir una regla que diga que los candidatos que postulan como independientes deberían asegurar su nominación al menos por 100 miembros repartidos en la mayoría de los distritos electorales de su circunscripción.

### **E. El problema de transparencia en el financiamiento de los partidos y los gastos electorales**

Un análisis de este tema ha demostrado hasta ahora que el problema del financiamiento político es complejo y la innegable realidad que no existen panaceas para remediarlo. En efecto, la premisa de que no hay verdades absolutas o soluciones ideales en materia electoral ha ganado aún más fuerza en lo referente al financiamiento por 2 motivos principales. El primero, por el vínculo tan cercano que existe entre este tema y las características específicas del sistema político completo, así como con las características del sistema de partidos políticos en particular. Otro motivo es la relación permanente que presenta este tema con los valores de la cultura política que podría significar que cualquier solución puede ser evaluada en formas completamente diferentes y en contextos diferentes. Por ejemplo, mientras que en países escandinavos la apertura de los gastos electorales y las fuentes de financiamiento es percibida como una violación del principio fundamental del derecho al secreto del votante, en otros países, como Alemania y Canadá, estas prácticas son tomadas completamente en forma opuesta: como una garantía de transparencia en la actividad política y del derecho ciudadano de estar debidamente informado.

Dos consideraciones adicionales merecen atención al momento de hacer cualquier recomendación. La primera tiene que ver con poner énfasis en la importancia de revisar el sistema de financiamiento, no sólo en términos de las metas del esfuerzo de reforma y sus efectos deseados en el sistema político y el sistema de partidos políticos, sino que también con respecto al grado de efectividad de la regulación, así como sus efectos indeseables o inmorales. La segunda expresa la necesidad de insistir que no todas las reformas al sistema de financiamiento deben ser analizadas en forma separada sino como parte integral de las reformas políticas / electorales completas. Esto es así porque las consecuencias de dicho análisis afectan aspectos muy importantes como la competencia entre los partidos, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos políticos y, consecuentemente, la credibilidad y legitimidad misma de la democracia.

Es más, cada reforma sobre este tema debe apuntar a obtener niveles mayores y mejor de transparencia con respecto a los ingresos y gastos de los partidos. De hecho, el tema de la transparencia y la apertura pública es crucial en la lucha contra la corrupción política. En principio, esta necesidad parecería más importante con respecto a contribuciones más grandes que para las contribuciones pequeñas, ya que cuanto mayor sea la contribución mayor es el riesgo de dependencia y mayor el peligro de corrupción. Por lo tanto,

existe la necesidad para una mayor transparencia y apertura pública con respecto al financiamiento de partidos. Esta demanda por transparencia debe ser percibida como un valor democrático por sí misma, como una herramienta diseñada para evitar una equivocada influencia del dinero en la política que puede conllevar a la corrupción.

Si las leyes tienen la intención de ser efectivas con respecto a la transparencia, deberían ser entonces de naturaleza general y aplicable a todos, y no solamente a los partidos políticos o sus candidatos sino también a los donantes. De otra forma, se desarrollarán formas indirectas o alternativas para evadir control. De hecho, mientras que es esencial fortalecer la regulación, los mecanismos y la capacidad de supervisión de las entidades controladoras, esto solamente atiende parte del problema. Muchas veces, el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos sino van directamente al candidato y su círculo interior de seguidores. Esto es aún más cierto el día de hoy, con la crisis de imagen de credibilidad que las organizaciones partidarias han estado viviendo y el surgimiento de líderes regionales, dado el proceso de descentralización. Esto usualmente tiende hacer que las transacciones entre los donantes y los beneficiarios se hagan en forma aún más secreta. Por lo tanto, los líderes principales o los miembros de los partidos muchas veces no están al tanto de contribuciones privadas (muchas de ellas dudosas en origen y en gran cantidades de dinero), sino sólo el candidato y su círculo más íntimo, que frecuentemente consiste de contribuyentes privados y /o individuos no miembros del partido.

Consecuentemente, cualquier propuesta de reforma concerniente al financiamiento político debería girar, entre otras cosas, en torno a los siguientes 5 objetivos: (i) reducir la influencia del dinero al disminuir su impacto (al recortar la longitud de la campaña, establecer techos sobre los gastos y limitar las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del dinero al invertirlo en actividades más productivas para beneficio de la democracia y no simplemente despilfarrarlo en propaganda y campañas negativas; (iii) parar, o al menos acortar, en la medida de lo posible, los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la apertura pública y los mecanismos de transparencia con respecto al origen así como al uso de los fondos; (v) promover requerimientos más justos para las elecciones, particularmente en lo que concierne al acceso a los medios.

Basado en el anterior análisis, sería apropiado formular algunas sugerencias específicas que sirvan como una “Agenda para la Acción”, para traer una semblanza de control y transparencia con respecto al financiamiento político en países de Asia del Sur. Las sugerencias pueden ser divididas en 5 diferentes categorías: (A) Regulación de contribuciones políticas (B) Control del gasto electoral (C) Monitoreo del gasto electoral (D) Financiamiento estatal del gasto electoral, y (E) Monitoreo del patrimonio de los candidatos electos.

**Una agenda para actuar en la lucha contra la corrupción**

## **A. Regulando las contribuciones políticas:**

- A.1 Existe la necesidad de una legislación amplia con respecto a la regulación de contribuciones políticas a los partidos políticos y con respecto al gasto electoral. Las diversas provisiones ya existentes en las diferentes actas en varios países necesitan ser consolidadas en una sola ley que regule el flujo de fondos a los partidos políticos, tanto de fuentes internas como externas.
- A.2 La legislación debería proveer una auditoría obligatoria de las cuentas de todos los partidos políticos registrados con la comisión electoral, o ente similar, por una autoridad independiente especificada bajo la nueva ley que regule el funcionamiento de partidos políticos, la publicación de las cuentas auditadas del partido debe estar disponible para su debida inspección y escrutinio público, y el inmediato desconocimiento y/o aplicación de penalidades en el caso de haber presentado declaraciones juradas electorales falsas o incorrectas.
- A.3 La legislación debería también contener medidas para hacer responsables de los fondos del financiamiento político a los donantes así como a los recipientes.
- A.4 Se deberá permitir que individuos y agencias corporativas hagan contribuciones a los partidos políticos con un debido techo y se debería otorgar un incentivo hacia ese fin, en términos de concesiones tributarias.
- A.5 El gobierno debería estimular a los entes corporativos y a las agencias para establecer un fideicomiso electoral que podría financiar a los partidos políticos en forma equitativa durante épocas de elección.

## **B. Controlando el gasto electoral**

- B.1 Ninguna asociación o grupo de personas (excepto un partido político registrado) o individuo debería permitírsele incurrir en un gasto electoral sin la autorización del candidato en cuestión o su agente electoral, y de ser así, este gasto debería estar incluido en la declaración del gasto electoral del candidato en cuestión. Cualquier candidato que viole estas medidas deberá ser castigado con una sentencia de prisión de un año que podría ser extendida hasta 5 años con su respectiva multa.
- B.2 Dados los cada vez mayores costos de las campañas electorales, es deseable que el techo existente del gasto electoral para varios entes legislativos sea elevado a un nivel razonable que refleje este incremento en costos. Sin embargo, este techo debería incluir todos los gastos del candidato, así como su partido político y sus amigos y simpatizantes y cualquier otro gasto incurrido por un individuo o una entidad corporativa en cualquier actividad política auspiciada a nombre del

candidato. Esta medida debería ser parte de la legislación que regule el financiamiento político.

### **C. Monitoreo del Gasto Electoral**

- C.1 La Comisión Electoral – (o cualquier institución similar) debería desarrollar un formato(s) específico para la presentación de una declaración electoral llenada por los candidatos así como los partidos políticos, de tal forma que la manipulación de las cuentas sea difícil. La declaración de gastos y la declaración jurada presentada por los candidatos y lo partidos políticos deben ser de conocimiento público. Estas cuentas deberían ser monitoreadas a través de un sistema de revisión y cruce de información a través de declaraciones juradas presentadas por los candidatos, los partidos y sus simpatizantes.
- C.2 La Comisión Electoral (o un ente similar) debería organizar talleres de entrenamiento que hagan las veces de orientación para los candidatos y agentes de partido para prepararlos en la administración de cuentas del partido y gastos electorales, en el formato prescrito por la Comisión Electoral, especialmente la víspera de las elecciones.
- C.3 Se debe promulgar una ley adecuada que provea penalidades contra el daño o la profanación de la propiedad pública y privada de parte de los candidatos, partidos políticos o los agentes, a través de pintas o el izamiento de afiches y vallas publicitarias o poniendo banderolas o banderitas.
- C.4 La ley también debería proveer un tribunal judicial separado que asegure el estricto cumplimiento de estas regulaciones en caso hubiera cualquier disputa con respecto a presuntas violaciones de dichas regulaciones de parte de cualquier candidato, partido político o sus agentes o simpatizantes.

### **D. Financiamiento Estatal de las Elecciones**

- D.1 En países donde el financiamiento estatal no opera, hay necesidad de al menos un apoyo limitado que debe ser ofrecido por el gobierno, que no necesariamente debe ser en efectivo sino de otra forma como por ejemplo, poner a su disposición pliegos electorales sin costo alguno, proveerlos con transporte, franqueo o instalaciones de campaña en una plataforma común.
- D.2 El gobierno debería proveer igual oportunidad de tiempo para que los partidos políticos puedan llevar a cabo sus campañas electorales en los medios de televisión y radio controlados por el gobierno, en forma equitativa.
- D.3 El gobierno también debería establecer un fondo electoral para cubrir



los gastos del financiamiento estatal de las campañas ordenando un impuesto electoral pequeño a los electores y destinando ese dinero a los partidos políticos basados en sus pasadas performances y/o apoyo.

### **E. Monitoreando el Patrimonio de los Candidatos Electos**

En efecto, una legislación que haga posible la verificación de detalles sobre el patrimonio de candidatos electos a través de declaraciones juradas, sería una útil y valiosa herramienta en la lucha contra la corrupción. Cada persona electa debería presentar una declaración sobre su propiedad e ingresos de los últimos 3 años, y el patrimonio y propiedades de los miembros de su familia inmediata, antes de asumir el cargo. Dichas declaraciones juradas deben ser auditadas por una Autoridad Especial creada para el Acta de Partidos Políticos, antes propuesto. La presentación de declaraciones juradas falsas debería ser suficiente para la descalificación del candidato. Durante su mandato, los oficiales electos deberían también presentar informes auditados de sus ingresos, activos y propiedades en forma anual, así como una declaración final, auditada a la conclusión de su mandato. Este tipo de medidas ayudaría a mantener al público completamente informado sobre el patrimonio y el estilo de vida de los políticos antes de llegar al poder, durante su mandato y a la conclusión del mismo, evitando por lo tanto cualquier obtención ilegal de riqueza.

### **F. Medidas de fortalecimiento y anti transfuguismo**

Grandes cantidades de dinero cambian manos bajo el pretexto del transfuguismo basado en la conciencia, que en realidad viene a ser para beneficio político y nos conlleva a prácticas corruptas. Para poder controlar la incidencia de dicho transfuguismo en los partidos políticos necesitamos una ley anti transfuguismo bajo la cual cualquier persona que quiera cambiar de afiliación partidaria, luego de ser elegida en representación de un partido, debería primero renunciar a la asamblea, parlamento o la legislatura y buscar un nuevo mandato del electorado. Esas personas también deben ser prohibidas de ocupar cualquier cargo público como Ministerio o cualquier otra posición política remunerada, al menos durante el tiempo restante de la legislatura existente o hasta las nuevas elecciones, cualquiera sea el menor. Con dicha ley, habría mucho menos transfuguismo y ayudaría a evitar las negligencias con ella asociada.

### **G. Sistemas de Partido y Gobierno**

1. En la medida que los partidos provean el liderazgo político necesario para el gobierno, es apropiado que el titular al cargo sea electo sobre la base de su integridad y capacidad para administrar. Si los partidos políticos tuvieran un programa continuo para preparar a los miembros potenciales de sus partidos para diferentes tipos de tareas correspondientes a ministerios y departamentos dentro del gobierno, las cosas serían aún más fácil y se llevaría a cabo una transición del gobierno sin problemas.

Al mismo tiempo, los partidos podrían contribuir en forma efectiva a los procesos de formulación de políticas, implementación y gobierno, aún cuando permanezcan en la oposición.

2. La práctica de partidos políticos extendiendo su apoyo al gobierno desde el piso del parlamento desde afuera es un ejercicio moral de poder sin responsabilidad. Esto inhibe el proceso de gobierno y a sido la causa del prematuro colapso inmediato de todos los gobiernos en la India desde 1989. Se sugiere que esta práctica sea eliminada si se busca que el gobierno de coalición de muchos países de Asia del Sur sobreviva y continúe con su tarea de gobierno.
3. También se sugiere que para hacer un buen gobierno también debe parar la práctica de crear un número de oficinas políticas equivalentes a la posición o privilegio de un ministro. Un partido en el poder no debería poder crear dichas oficinas salvo que sea deseable como una medida ad hoc para resolver un problema o crisis específica, y sea recomendado por un comité que consista del Primer Ministro / Ministro Principal, del Ministro de Finanzas y del Secretario del Gabinete. Cualquier organización administrativa nueva debería ser creada sólo a través de procedimientos administrativos regulares y sólo si las provisiones se han tomado en los estimados presupuestarios regulares del gobierno.
4. También se sugiere que los “think tanks” en la organización de varios partidos políticos deberían ocasionalmente emitir alguna perspectiva de política alterna en forma de “papel verde”, por no existir un mejor término, sobre algunos de los temas cruciales que confronta la nación en un determinado momento y debe ser circulado ampliamente entre el público, los medios, intelectuales y otros para obtener diferentes opiniones sobre el tema.
5. En épocas de emergencia o calamidad nacional, los partidos no deberían evitar asumir responsabilidades específicas para ayudar a los gobiernos en su actividad de sobreponerse a la crisis.

## **H. Devolviendo los estándares morales a la vida pública**

Para la pregunta, qué se puede hacer para devolverle los estándares morales y los valores éticos a la vida pública, no hay una respuesta simple. En el contexto del sentimiento actual de resignación a la corrupción y prácticas no éticas y criminales en la vida pública, y la disposición para considerarlos como inevitables y, por lo tanto, aceptables; haríamos bien en recordar las observaciones de Gandhiji que decían que “La vida es una aspiración... el ideal no debe ser reducido sólo debido a nuestras debilidades e imperfecciones”, y su resistencia de toda la vida al mal en sus varias formas, desde el racismo y el imperialismo, hasta la impunidad.

Por lo tanto, adicionalmente a las muchas sugerencias que ya se han hecho

en otros lugares y bajo diferentes contextos, como las muchas medidas legislativas para frenar en forma efectiva el transfuguismo, las operaciones de dineros dudosos y romper el nexo entre la política electoral, los recursos económicos y el apoyo criminal, y establecer la institución de la defensoría del pueblo, es necesario que se genere un Código de Conducta riguroso tanto para Ministros / Legisladores como para funcionarios importantes de todos los partidos políticos. Dicho Código de Conducta debería incorporar lo que el Comité Nolan en el Reino Unido ha sugerido como los 7 principios de la vida pública: desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, apertura, honestidad y liderazgo.

Se debería formar un Comité Público sobre Ética conformado por representantes de todos los partidos políticos y algunas personas públicas eminentes, presididos por un juez retirado de la Corte Suprema para aplicar, supervisar y monitorear el cumplimiento de dicho código.

---

#### **IV. Implementando las Estrategias de Reforma**

Luego de analizar los retos generales de la reforma a los partidos en Asia del Sur y sus posibles estrategias para llevarla a cabo, la pregunta crucial es ¿Cómo implementar la reforma de los partidos y cuáles han sido las lecciones que hemos aprendido del proceso de reforma interna en Asia del Sur? ¿Cómo y entre quiénes se puede lograr un consenso sobre reforma interna de los partidos? ¿Cómo pueden los miembros de los partidos influenciar a sus líderes? ¿Cuáles son los mecanismos para asegurar una transición sin problemas hacia los nuevos procedimientos y procesos?

No hay duda que la verdadera iniciativa para la reforma interna de los partidos políticos debe venir de ellos mismos. Casi todos los partidos políticos en Asia del Sur han tenido la oportunidad en un momento u otro de practicar un poco de introspección dentro de sus estructuras organizativas y han elaborado algunos informes concretos y sugerencias valiosas para renovarlo. Esto es aún más cierto en la víspera de las elecciones, cuando se agudizan las estrategias para ganar y se establecen los procedimientos para seleccionar a los posibles candidatos y se aumentan los recursos de material, de personal y financieros. El análisis post mortem de los fracasos en las urnas y el haber permanecido lejos del poder por algún periodo de tiempo también ofrecen oportunidades para dichas introspecciones y la reconfiguración del molde organizativo. Sin embargo, así como las resoluciones del año nuevo, dichos reportes y sugerencias pocas veces son respetados, cuando se trata de la implementación, gradualmente se olvidan y rápidamente terminan archivados. En el mejor de los casos sólo se toman algunos pasos para tranquilizar a los rebeldes o a los elementos vocales dentro de las organizaciones de los partidos.

Por lo tanto, la oposición a las reformas dentro de las organizaciones de los partidos también se tiene que controlar. Un ejemplo de esto es el reciente Informe del Panel Mammohan Singh sobre el financiamiento de los partidos del Congreso Nacional de la India (2001). Este informe provee cambios ambiciosos en el mecanismo de financiamiento de los partidos. Muchos

líderes pensaron que era demasiado idealista para ser implementado a nivel nacional y que debería ser probado en algunos estados antes de implementarse en todo el país. Luego de varios días de debate interno se llegó a la decisión de tomar algunos pasos hacia la implementación a nivel nacional. Sin embargo, aún debemos ver hasta qué punto se implementará este informe a la luz de las próximas elecciones para la Asamblea en el estado de Uttar Pradesh y en los demás, a principios del 2002, y deberían abstenerse de comprometerse de forma alguna o caer ante cualquier compulsión política.

En muchos países de Asia del Sur se ha observado que los líderes de los partidos son tanto el problema como sus miembros, y que cualquier plan de reforma que dependa de que el liderazgo autoritario, no representativo y muchas veces corrupto de un partido tome acción contra sus incorregibles miembros, está destinado a fracasar. Por lo tanto, muchas veces son los mismos líderes de los partidos quienes obstaculizan el camino a las reformas.

Sin embargo, si los líderes de los partidos en los diferentes niveles de su organización partidaria han venido desde abajo, han sido nominados por el liderazgo central y han ganado legitimidad pública en el proceso, entonces lo más probable es que tengan una mayor convicción y fuerza con el liderazgo político central para facilitar la aceptación y la implementación de las reformas internas del partido.

Aparte de la iniciativa de los mismos partidos políticos, la responsabilidad de implementar reformas partidarias también recae en los gobiernos a través de: (a) promulgar la legislación adecuada; (b) establecer instituciones relativas para llevarlo a cabo; (c) proveer el apoyo financiero y logístico necesario para permitir que estas instituciones implementen y supervisen los cambios. La mayoría de las reformas de los partidos son iniciadas e implementadas por los gobiernos bajo la iniciativa del Comité Electoral o algún cuerpo independiente similar. Por lo tanto, la independencia y el dinamismo de estos cuerpos, así como la experiencia de la Comisión Electoral bajo el liderazgo de su comisionado electoral en jefe, T N Seshan, ilustra que se puede llegar lejos en la implementación de reformas electorales y partidarias para combatir la corrupción política.

Para una efectiva implementación de las reformas a los partidos es necesario que el partido de los funcionarios del gobierno busquen construir circunscripciones para apoyar las reformas de dentro y fuera del partido y el dominio gubernamental, demostrando los beneficios que estos pueden traer al pueblo y al proceso democrático completo. En otras palabras, la creación de una opinión pública favorable con el involucramiento activo de los medios, la prensa, los intelectuales, los académicos y las ONG's es un prerrequisito esencial para la implementación exitosa de estrategias de reforma para combatir la corrupción política.

## Observaciones Finales

La experiencia de algunos de los países de Asia del Sur que hemos analizado ha demostrado claramente la ausencia (y donde sea que existan, la debilidad y la incapacidad) de una fuerte maquinaria de monitoreo y de aplicación para obtener los objetivos para elecciones limpias y justas que no hayan sido influenciadas por las cuatro M's (dinero, músculo, ministerios o la fuerza de los medios: money, muscle, ministerial y media power). En algunos países existen leyes que proveen acciones punitivas, pero estas leyes son rara vez implementadas y rara vez se toma acción. En algunas otras, las lagunas legales o las demoras legales en la aplicación de dichas normas diluyen su efectividad. Es, por lo tanto, necesario que el cuerpo Constitucional / Estatutario, la comisión Electoral, o cualquier otro ente creado por la propuesta ley regulatoria de los partidos debería suministrar un tribunal independiente o un cuerpo cuasi jurídico para decidir estos casos inmediatamente después de que hayan ocurrido y castigar con acciones punitivas que deberían ser estrictamente implementadas.

Por lo tanto, si las reformas de los partidos en los países en Asia del Sur deben de ser reguladas, implementadas, controladas y monitoreadas en forma efectiva para combatir la corrupción, es necesario que adicionalmente a la legislación amplia en cada una de estas áreas que aún carecen muchos de estos países, debería haber una fuerte voluntad de parte del liderazgo político para implementar estas normas y estándares. Invariablemente los partidos políticos en todos estos países adoptan un doble estándar declarando aceptar y adherirse estrictamente a las diversas reglas y regulaciones y a los códigos de conducta antes de las elecciones, pero luego se oponen a brazo partido una vez que las elecciones han concluido y los partidos entran al poder<sup>2</sup>. Son estos dobles estándares de comportamiento político los que parecen ser los obstáculos más grandes en el camino de la reforma de los partidos, cosa que debe parar si los países quieren luchar contra la corrupción política y obtener un mínimo de limpieza y transparencia en la recaudación de fondos políticos manteniendo un eficiente y efectivo uso de los mismos.

<sup>2</sup> Por ejemplo en la India, el ex Comisionado Electoral en Jefe, Dr. M.S.Gil, se quejó fuertemente con el Primer Ministro Atal Behari Vajpayee de que es muy extraño que los partidos políticos continúen en sendas reuniones para apoyar el código de conducta de campañas electorales mientras que los gobiernos que de tiempo en tiempo ellos mismos conforman continúan litigando para disminuir su efectividad. Ver "Parties profess code, in power block it", en el The Times of India, 13 de Junio 2000, p.9:1-3.

# HACIA UNA ESTRATEGIA DEMOCRÁTICA PARA LAS COMUNICACIONES

GIACOMO MARASSO\*

Nuestros sistemas políticos han venido reaccionando tardíamente al problema. En algunos casos potenciando las empresas públicas dedicadas a la comunicación (Televisiones y Radios Nacionales) con legislaciones y políticas que buscan la autonomía, la credibilidad y el autofinanciamiento del medio público. A veces es mucho pedir a un medio público.

En otros casos, nuestros sistemas reaccionan proponiendo leyes que busquen dar un marco regulatorio al sistema nacional de comunicaciones e información de cada país. El talón de Aquiles de este tipo de iniciativas es la incoherencia que sobre el concepto democrático de la comunicación encontramos al interior de las coaliciones y de los partidos probadamente democráticos. Conviven en su interior la noción tradicional, es decir la autoritaria que paradójicamente es respaldada por las tendencias más liberal-progresistas de nuestra alianzas políticas, y la noción dialógica, es decir, la democrática de la comunicación. Es un tema de principios no resuelto aún en nuestra cultura política.

Todas estas reacciones democráticas frente a la acción de los poderes fácticos son aisladas y limitadas. Creemos que está pendiente proponernos una estrategia democrática para la Comunicación, amplia y consensuada con otros sectores involucrados en el problema, que nos permita reordenar paulatinamente este “desorden” político. En nuestra opinión, los criterios básicos de esta estrategia son los siguientes:

- 1.- Consensuar un concepto democrático de la Comunicación.
- 2.- Asignar a la Información el valor de Bien Social, como la Salud y la Educación, consagrando su nuevo carácter en nuestras Constituciones Políticas. *Arrebatémosle la Información al mercado.*
- 3.- El Estado debe garantizar el derecho constitucional de los ciudadanos a gozar de una Información veraz y oportuna. Para tal efecto debe actuar como un regulador del sistema de comunicaciones, favoreciendo la desconcentración económica del sector, promoviendo la pequeña y mediana empresa de comunicaciones, impidiendo legalmente la formación de grupos

\* Giacomo Marasso Beltrán, periodista, se desempeñó como Consejero de Prensa y Cultura de las embajadas de Chile en Madrid (1994-98) y Roma (1998-2000) y Director de Prensa y Comunicaciones de la 2ª. Cumbre de las Américas. Fue Subdirector de Comunicación y Cultura del Gobierno de Chile, durante la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), y asesor en Comunicaciones de los Presidentes Napoleón Duarte (El Salvador) y Vinicio Cerezo (Guatemala).

o empresas hegemónicas y el control total sobre sectores claves para la industria periodística, incluyendo los insumos y los circuitos de distribución. La legislación del sector debe además garantizar el pluralismo al interior de los medios así como el pluralismo entre los medios.

El ejercicio de la función de informar debe quedar reservado a quien disponga del título de Periodista, así como en otras áreas estrictamente profesionales ocurre con los médicos, con los abogados y con otras carreras universitarias. Por sus crecientes requerimientos tecnológicos y por su necesaria preparación deontológica, el Periodismo debe ser considerado legalmente una carrera universitaria y/o un post grado en aquellos países en donde aún no lo es.

El ejercicio del derecho a opinión debe estar abierto a todos los ciudadanos, sin distinción de profesión o alguna otra. Como un servicio al receptor, la opinión debe ser claramente presentada como tal, en una sección especial o con una presentación ad-hoc, diferenciándose al máximo de los artículos informativos para evitar confusiones y manipulaciones.

El principio de la responsabilidad tiene que primar sobre cualquier posibilidad de censura. El cuerpo legal que norme el sistema informativo deberá presentar un título dedicado a la defensa de la honra, el prestigio y la privacidad de las personas, tipificando claramente los delitos correspondientes y las penas pertinentes. La censura deberá ser erradicada de la institucionalidad democrática.

El funcionario público, así como los parlamentarios y los jueces tendrán la obligación de constituirse como fuentes de información para los periodistas, ya que su función es de servicio público, lo que obliga a la mayor transparencia que sea posible. El cuerpo legal deberá considerar multas a los funcionarios que oculten o tergiversen información de interés público.

---

### **Una visión práctica de las relaciones con los medios**

En el plano más práctico, el político debe relacionarse con los medios teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1.- Una relación con los medios, sea cual sea su tendencia o la circunstancia en que se produzca, es siempre una oportunidad de comunicación para el político. Éste no debe evadirlos nunca.
- 2.- El *poder fáctico*: Cuando se establece una relación con el propietario o su representante (normalmente conocido como el Director o los Editores del medio) se está en una relación con un poder político. No se está frente a un profesional de la información. Por lo tanto, entran en juego todas las capacidades de negociación o confrontación política de que se disponga.
- 3.- Los periodistas: Son los profesionales de la información y, aunque cada uno de ellos tenga su personal posición política, estamos frente a una persona que optó por una carrera universitaria que lo formó técnica y éticamente para servir a su comunidad con la información veraz y oportuna. Su único capital como periodista es su credibilidad. El político que quiera establecer

una buena relación con un periodista debe constituirse en una fuente de información interesante, creíble y consciente de los “plazos” técnicos del periodismo.

Con los periodistas también es posible establecer una cooperación política y profesional, en la medida en que los políticos democráticos estemos dispuestos a “reordenar” el sistema informativo según lo expuesto en líneas anteriores. Se trataría de una alianza de alcance estratégico que podría prestar un gran servicio a la ampliación de la democracia.

También es conveniente establecer relaciones de carácter profesional con otros profesionales y técnicos del área: productores, fotógrafos, camarógrafos, radio controladores, locutores, publicistas, distribuidores, entre otros.

4.- Los públicos: La participación de un político en los medios de comunicación debe tener en cuenta del perfil del público de cada uno de ellos, sin por eso sentirse obligado a perder su imagen natural ni a “disfrazarse” según cada ocasión. Son las preocupaciones del público de cada medio los temas que cada político debe preparar antes de su entrevista o programa. Eso es lo que interesa: Los temas del público de cada medio, incluidos obviamente los temas de interés general. Un campesino, una ama de casa o un obrero minero son, al mismo tiempo, ciudadanos de nuestras repúblicas.

5.- Los medios: Cada medio tiene su lenguaje. Sin perder los rasgos característicos que lo identifican, el político debe saber diferenciar la preparación previa de su participación según el tipo de medio. En los medios audiovisuales es importante seleccionar cada vez un solo mensaje principal. El resto del discurso debe servir como respaldo al mensaje principal. Como rutina, este mensaje debe comunicarse siempre al iniciar y al finalizar cada intervención. El discurso debe ser sencillo y directo, utilizando oraciones cortas, “separadas” por puntos seguidos. La ventaja de los medios audiovisuales para los políticos es su comparecencia directa, menos intermediada que en los medios escritos.

En los medios escritos, al finalizar la entrevista, es conveniente recordarle con mucha claridad y sencillez al entrevistador cuál es el mensaje principal que se ha expresado. Las oportunidades de entrevistas son escasas, hay que aprovecharlas y no desperdiciarlas dejando todo en manos de la “suerte” o de la memoria del periodista. Él tiene que percibir claramente qué es lo importante para el político. Si se le entrega algún material escrito por el entrevistado sobre el tema, aún mejor.

En todos los casos es conveniente solicitar una grabación de la entrevista o llevar permanentemente una pequeña grabadora, con el objeto de llevar un control personal de su desempeño frente a los medios. Esta medida, además de servir de control de cada entrevista o programa, le permite al político evaluar y corregir su performance en los medios de comunicación.



**Paguemos esta  
deuda política:  
Arrebatémosle la  
Información al  
Mercado.**

El actual estado de situación de la comunicación y la información en nuestros países indica claramente que los políticos democráticos estamos en la columna del “debe”.

Pagar esta deuda política es un imperativo ético, si es que realmente estamos comprometidos con la democratización de nuestras sociedades y con la incorporación y la participación real de todos los ciudadanos en el quehacer de nuestras naciones. Pongámonos finalmente al servicio de los ciudadanos, quitándole la Información al mercado, situándola junto a la Salud y a la Educación como un Bien Social y consagrándola como un Derecho en nuestras Cartas Fundamentales.

Asumir esta tarea no significa necesariamente desatar un conflicto generalizado contra los controladores de las cadenas o de los grandes medios de comunicación. La política de los consensos o de los acuerdos puede ser una primera forma de abordarla, agrupando a la mayor parte de los participantes del tema tras las banderas de la modernización y de la democratización. Esta política de alianza permitirá ganar voluntades y apoyo público y parlamentario.

Otra medida importantísima a implementar durante este proceso es la absoluta transparencia y la más amplia difusión de nuestros objetivos y de nuestras propuestas de manera que la opinión pública conozca, apoye y haga suya la causa de la Comunicación Democrática.

Estamos frente a un desafío mayor, justo cuando se establecen las nuevas formas de comunicarse a través del Internet, justo cuando se abren nuevas oportunidades de desarrollo y progreso para la gente. Hagamos nuestra tarea antes de que este nuevo mundo nos haga a un lado a causa de nuestra negligencia.

# EL MENSAJE EN LA AGENDA PARTIDARIA

Antes de que un partido pueda atraer a un gran número de partidarios y, en última instancia, ganar las elecciones, debe formular un mensaje eficaz. Aunque algunas personas se afilian a un partido político porque piensan que el partido les dará un puesto de trabajo, la mayoría de las personas en las democracias establecidas apoyan a los partidos políticos debido a la filosofía y a las políticas de ese partido. Las personas apoyarán a un partido político cuando éste pueda demostrar que:

- Se preocupa de los problemas de los ciudadanos y comparte sus preocupaciones por el país y sus esperanzas para el futuro.
- Tiene un plan para mejorar la vida de los ciudadanos, que es específico, inmediato y factible.

Un partido demuestra a la gente que tiene una visión y un plan formulando un mensaje persuasivo. En su forma más simple, el mensaje del partido es una exposición de las razones por las que alguien debería convertirse en miembro del partido (o en el Día de las Elecciones, votar por los candidatos del partido).

Una vez que un partido expone su mensaje principal, debe estar dispuesto a explicar la política que propone para alimentar al país, poner fin al hambre, luchar por la justicia, crear puestos de trabajo o ayudar a los agricultores. Uno de los errores más comunes en política consiste en elaborar un mensaje pero sin las medidas políticas e ideas prácticas que lo apoyen. Si usted dice a las personas que resolverá un problema pero no puede decirles cómo hacerlo, probablemente no le creerán ahora ni en el futuro. Por ejemplo, una política destinada a crear puestos de trabajo y crecimiento económico debe ser vista como una respuesta práctica y realista a las necesidades inmediatas del país y como una forma de mejorar a largo plazo las posibilidades de una mayor prosperidad.

## Un mensaje coherente

*Mensaje:* Nuestro partido lucha por la justicia poniendo fin a la corrupción en el gobierno y deteniendo los abusos de los derechos humanos.

*Política:* La nueva legislación sobre ética y un defensor nacional del pueblo.

*Mensaje:* Somos el partido de los puestos de trabajo y el crecimiento económico.

*Política:* Exenciones fiscales para nuevas empresas y capacitación técnica para los trabajadores

# EL MENSAJE EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

---

## Persuadir para ganar

A pesar de la crítica que se escucha de las elecciones modernas, las mismas se ganan por campañas que logran la tarea fundamental y muy difícil de la persuasión; convencer a los votantes que su candidato es mejor que el oponente.

Las campañas victoriosas elaboran y comunican un mensaje que transmite a los votantes la sensación de que el candidato comparte sus valores. Así como escribió Paul Tully, anteriormente Director Político del DNC (Democratic National Committee), "...un mensaje es un cuerpo limitado de información sincera, que es transmitido consistentemente por un candidato y una organización con el fin de suministrar las razones persuasivas para que el electorado elija y actúe a favor de la opción que se está ofreciendo : “ el candidato.”

El mensaje correcto, entregado en forma consistente, crea en los electores la actitud de que el candidato tiene los instintos correctos.

El mensaje es como un paraguas bajo el cual se agrupan las posturas del candidato y de la campaña sobre un tema. Este paraguas permite que las posturas del candidato y de la campaña no salgan de contexto y mantengan coherencia.

La postura sobre un tema no constituye un mensaje. Pero estas posturas tomadas en conjunto, son los canales que el candidato utiliza para ilustrar el mensaje y lograr que el electorado lo comprenda. No importa cual sea el desafío, el candidato lo hará en forma correcta.

---

## Consideraciones para la elaboración del mensaje en una campaña

La transmisión del mensaje de campaña puede parecer como un desafío increíblemente difícil: navegar a lo largo de un campo minado de grupos electorales rivales y dilemas de política pública aparentemente sin solución. Difícil pero no imposible.

**Primero**, el candidato no ha sido inventando de la nada. Es un individuo vivo que respira con experiencias de vida y de trabajo y que tiene un historial y la motivación para ofrecerse como un líder. Los candidatos tienen carácter. Ningún sondeo de opinión o petición especial convencerá a un candidato, por ejemplo, a relativizar el tema relacionado con la seguridad y el alcohol, si ha vivido la experiencia de consolar a la madre de una víctima fatal de un conductor ebrio. A semejanza de los “seres humanos reales”, los candidatos políticos tienen un conjunto orgánico de convicciones que influyen en la mayoría de sus opiniones en relación a los temas que enfocan.

**Segundo**, el público al que se trata de llegar durante la campaña no está compuesto por todos los ciudadanos con capacidad para votar, sólo se trata de aquellos que pueden ser persuadidos o motivados a votar por nuestro candidato. La investigación determinará quienes son estos electores, dónde viven y los medios de comunicación que les llega.

Todo lo que se necesitamos es una victoria, no un triunfo arrollador. Es un desperdicio de los recursos de la campaña intentar contactar y persuadir electores con una trayectoria de oposición a candidatos con el perfil del nuestro. Lo mismo se puede decir del mensaje tautológico (repetición inútil de un mismo pensamiento expresado de distintas maneras), que trata de persuadir solamente a los afiliados del partido del candidato.

Tercero, el mensaje no es un arrebato de creatividad, no se trata de armar un juego de posturas políticas en un “jingle” pegadizo y llamarlo un mensaje de campaña. Se trata de la aplicación de una disciplina muy rigurosa, el trabajo no es tan lírico como empírico. La investigación guía el desarrollo del mensaje, así como los planos y un cimiento sólido guían la construcción de una nueva casa.

“..las elecciones se ganan con más que temas. De hecho, frecuentemente los temas no están en la parte superior de la lista. La gente puede alinearse detrás de un tema o de varios, pero en términos generales el elector deposita su voto por gente en la que confía. La mayoría de nosotros no esperamos que los candidatos o funcionarios electos piensen exactamente como nosotros sobre cada tema. Esto sería imposible. Lo que queremos es alguien equilibrado, alguien que creemos tiene juicio, y alguien que en serio se preocupa por nosotros.”

Con una investigación correcta, la campaña puede determinar los temas y presentaciones que mejor ilustren el compromiso del candidato para con los electores, que mejor reflejen sus convicciones y se ajusten dentro de sus aptitudes de comunicador, y tienen la mejor oportunidad para persuadir a los electores.

Las campañas exitosas son montadas sobre la base de un entendimiento exhaustivo de quiénes son las personas a las que debe llegar, dónde y cómo se las encuentra, y qué las convencerá para votar por el candidato.

La investigación no es para confirmar los instintos del candidato o de la campaña. Ni es para ayudar a una campaña a inventar opiniones o creencias para un candidato sin antecedentes. La investigación es la ciencia detrás del arte de la comunicación con los electores.

---

### **¿Cómo persuadir a los electores?**

## **Investigación sobre el candidato y el oponente**

El primer paso para entender quiénes son nuestros electores y persuadirlos efectivamente, es averiguar lo máximo posible sobre el candidato y su oponente.

La sólida y exhaustiva comprensión del candidato y su oponente hacen que cada parte de la campaña sea mejor, desde el sondeo y desarrollo del mensaje hasta los medios de comunicación ganados y pagados durante todo el proceso de la campaña. Con la entrevista tenemos delineada la base para la investigación del candidato, pero es esencial hacerlo en forma más profunda.

Nada puede hacer descarrilar más rápidamente el mensaje de una campaña que un informe de los medios de comunicación, de algo que pertenece al pasado del candidato, que fundamentalmente no está de acuerdo con el mensaje.

Este “algo” no necesita ser un esqueleto en el ropero. Podría ser un voto en su actuación como parlamentario, un incidente con la comisión de padres del colegio de sus hijos, o una firma en un documento de solidaridad con causas opuestas a las que sostiene la campaña.

Al mismo tiempo, el uso efectivo de la investigación del candidato y de la oposición, rara vez será una “estocada fulminante”, el golpe de información proverbial que inhabilita una candidatura. Sin embargo, la investigación analizada y accesible es un tipo de “escuadrón de la verdad” permanente, para todo lo que una campaña dice sobre sí misma y el oponente.

Las campañas ganan valiosa credibilidad cuando sus comunicaciones están basadas en hechos y la comprobación de esos hechos se encuentra a disposición de los electores.

Muchas noticias negativas concebidas como ataques en contra de nuestra campaña podrán ser eliminadas antes de ser publicadas o salir al aire si somos capaces de organizar un registro con pruebas de la verdad.

La investigación profesional del candidato y del oponente implica la investigación de todas las fuentes de información disponibles sobre ellos. La información es analizada desde la perspectiva de que sean eficientes para evitar posibles ataques que podrían ser lanzados y defensas que podrían ser utilizadas durante la campaña.

El sistema de organización de la información (base de datos o serie de informes en papel) debe ser accesible para la campaña. Muchas campañas no están en condiciones de contratar investigadores profesionales. Pero esto no debería disminuir la importancia de un buen trabajo de investigación. Ya sea que se utilicen o no a profesionales, lo importante es comenzar con suficiente anticipación.

En tanto algunas personas de confianza preparan la información, una única persona en la campaña debe ser la responsable de organizar el registro y controlar en forma estricta el acceso al mismo.

El mensaje debe ser simple y persuasivo y marcar en forma positiva la diferencia de nuestro candidato con los otros políticos. En otras palabras, el mensaje debe ser:

**Claro** - Escrito en palabras absolutamente sencillas que pueden ser internalizadas y fácilmente dichas por el candidato y la campaña.

**Conciso** – Contener no más que algunas oraciones porque el mensaje es una introducción taquigráfica para cada intervención pública, el fundamento de lo que la campaña va a decir sobre cualquier tema.

**Contrastante** - Cada vez que la campaña habla sobre sí misma, está hablando también de la campaña del oponente. Al decir quién y qué es su oponente, el candidato está definiendo las diferencias. La campaña probablemente insistirá sobre estas diferencias a medida que avanza el tiempo, pero desde el comienzo, un mensaje que no contiene algún ataque, está incompleto. El mensaje debe ofrecer una opción.

**Convinciente** - El mensaje es dirigido para persuadir a los persuasibles, no para convertir al ateo. Por medio del sondeo, han sido identificado el electorado persuasible y el cautivo; así como sus preocupaciones. El candidato y la campaña deben dirigirse a esas preocupaciones lo más directamente posible.

**¿Cómo escribir el mensaje en una campaña?**

**Muy complicado** - Si el candidato propone reducir los impuestos a la propiedad, se estará alentando las compras de casas nuevas, disminuyendo el desempleo. Pero, por otro lado, eso puede ocasionar la venida de más trabajadores al área y una mayor demanda de servicios, incluyendo escuelas, que luego requerirán que se vuelvan a aumentar los impuestos a la propiedad.

**Errores comunes en el mensaje**

Entonces, el mensaje debería ser algo así, “Carlos Fernández luchará para reducir la carga del impuesto sobre la propiedad para los propietarios, de tal manera que la gente pueda mantener sus casas, activarse la construcción de más casas económicas y generando más trabajos, pero se encargará de la demanda aumentada resultante de otros servicios incluyendo escuelas, a través de una serie de ajustes en los programas de ingresos conforme las especificaciones que se encuentran más abajo...”

Esas son las discusiones atormentadoras de los genios en cuyas categorías puede haber estado matriculado el candidato. El candidato y muchas personas alrededor del mismo querrán olvidarse sigilosamente de las garantías de la disciplina del mensaje y lo ajusten según el público.

Esto no debe ser permitido, la misión es hablar con los electores de manera sencilla, teniendo presente que la mayoría no tiene conocimiento o interés en los detalles de la administración pública.

**Demasiado simple** - “Carlos Fernández es uno de nosotros” o “lucha a nuestro lado” o “trabaja como nosotros”, estos son lemas no mensajes.

Un mensaje describe cualidades de un candidato y da la explicación para que nuestro candidato sea el elegido y no su oponente.

El mensaje debe considerarse como el cimiento de un edificio. Un cimiento que es demasiado estrecho no soporta gran parte de la estructura. Un mensaje que es demasiado simple o demasiado lindo no puede lograr un trabajo de apoyo substancial, que es lo que necesita hacer un mensaje cada día.

## ¿Cómo hacer que el Mensaje Funcione?

### Las preocupaciones como tema

Una campaña es un esfuerzo para persuadir gente. Para continuar con la analogía de la construcción, el mensaje es dirigido para darle al candidato la capacidad de construir varias habitaciones sobre un cimiento en común: una estructura que puede albergar las prioridades y pasiones de una variedad de individuos y distritos electorales.

Con esta variedad de personas y grupos viene una variedad de preocupaciones sobre temas determinados. Los temas son, por definición, asuntos en disputa.

Así como el mensaje es la base para la elección del candidato, la discusión de los temas es lo que permite comprobar la capacidad del candidato y la intención de éste de manejar los temas en nombre del electorado.

Estas discusiones no son sólo opiniones sobre asuntos importantes o la simple referencia del candidato sobre algo.

Lo que se discute son temas, y estos temas son, la credencial del candidato porque lo presenta como un candidato que conoce los intereses en juego y comprometido a hacer lo que sea necesario para solucionar el tema a favor de las mayorías.

Los temas le dan “piernas” al mensaje (empleo – salud – seguridad – educación – corrupción – drogas – familia - problema de valores).

### Controlar el diálogo

Ensayar las posiciones que se adoptarán frente al adversario en relación a peticiones, concesiones, ataques y respuestas que podrían ser requeridas durante toda la campaña es comenzar a disciplinar y controlar el mensaje.

El momento de este ensayo será cuando se hayan cumplido una serie de tareas previas:

- Investigación del candidato y el oponente
- Investigación de las actitudes y comportamiento del electorado.
- Elaboración del mensaje y de los temas que permitirán su desarrollo.

La caja del mensaje, desarrollada por Paul Tully, es una herramienta práctica invaluable, tanto para la planificación como para la ejecución.

La caja fue diseñada con el criterio de que funcione como un viejo tribunal que se ha hecho infalible por la experiencia. La caja tiene cuatro esquinas:

- 1.¿Qué decimos sobre nosotros?
- 2.¿Qué dice nuestro oponente sobre sí mismo?
- 3.¿Qué dice nuestro oponente sobre nosotros?
4. ¿Qué decimos sobre nuestro oponente?

## LA CAJA DE MENSAJE DE TULLY

1.Nuestro candidato ¿Qué decimos de nosotros mismos?	2.Nuestro adversario ¿Qué dice nuestro adversario de sí mismo?
3.Nuestro candidato sobre nuestro adversario ¿Qué decimos sobre nuestro oponente?	4.Nuestro adversario sobre nuestro candidato ¿Qué dice nuestro oponente sobre nosotros?

Una de las mejores características de la caja del mensaje es que la misma es visual. Completando las esquinas de la caja, las campañas pueden jugar o anticipar oportunidades para ellos mismos y las debilidades del oponente: Desde las generalizaciones más amplias sobre ideología, hasta los detalles de los temas.

El candidato puede visualizar las consecuencias de las concesiones mutuas sobre temas y así entender la importancia de controlar el diálogo y las consecuencias de entregar el control al oponente.

Controlar el diálogo desde el inicio significa definir al candidato antes que el otro lo haga.

Deliberar con el candidato sobre la manera de posicionarlo como ganador en la carrera y controlar el diálogo se hace mucho más fácil cuando la campaña ya ha preparado su caja del mensaje, la cual define claramente los peligros de permitir al oponente tomar la iniciativa.

El mensaje completo debe ser seguido por medio de ejemplos de dos temas que la campaña ha diagramado.

La tendencia en algunas campañas es la de sintetizar la caja de mensaje, asumiendo que cada tema desde la reforma agraria hasta el presupuesto para la misma será intuitivamente expresado en un mensaje en el momento apropiado ¡Error! Después, apenas habrá tiempo para articular lo que se va expresar.

Ahora es el momento de poner en un lenguaje de mensaje las palabras que deberían ser dichas y de acuerdo con la intuición del candidato, podrían ser expresadas en cada tema principal durante la campaña.



**Resumiendo****Abreviar el mensaje**

Los mejores mensajes pueden comunicarse en una o dos frases. Si requiere mucho más, el mensaje probablemente sea demasiado complicado. Recuerde que, aunque las políticas sean complejas y detalladas, el mensaje debe ser una declaración breve y convincente que capte las prioridades del público y las del partido. A menos que sea breve, el mensaje probablemente no destacará las prioridades y confundirá a las personas.

**Facilitar la comprensión del mensaje**

Las palabras que se utilizan deben ser comprensibles para los oyentes. Los conceptos y el vocabulario deben adaptarse según los antecedentes, la educación y la familiarización con la cuestión por parte de la audiencia. Muchos partidos políticos cometen el error de crear un mensaje complicado y técnico que la persona promedio no puede comprender.

**Hacer que el mensaje sea único**

El mensaje del partido será ineficaz si los ciudadanos no lo asocian exclusivamente con el partido. El mensaje debe ser diferente del de otros partidos. Si todos los partidos dicen que se oponen a la corrupción, pero sólo uno promete dictaminar una ley dura contra la Corrupción, entonces ese partido se destacará.

**Hacer que el mensaje sea positivo**

El mensaje debe dar a las personas la esperanza de que, si el partido llega al poder (o permanece en el poder), la vida mejorará. Muchos mensajes son ineficaces porque se refieren a problemas que llevará años resolver. Es mejor tener un mensaje que se concentre en cuestiones que puedan resolverse con rapidez.

**Utilizar el mensaje**

Si un mensaje va a ayudar a un partido, debe ser utilizado a menudo y en forma eficaz. Todos los afiliados del partido deben educarse acerca del mensaje, en reuniones y mediante circulares y Otros materiales impresos. El partido debe también organizar eventos públicos para transmitir el mensaje a personas que no sean afiliados del partido. Además, los dirigentes del partido deben asegurarse de que sus palabras y acciones apoyen el mensaje.

Por ejemplo, si el mensaje del partido es “Nos hemos dedicado a mejorar la vida de nuestros niños” entonces el partido deberá reforzar el mensaje mediante acciones coordinadas y concretas.

- Los afiliados del Parlamento podrían presentar una nueva ley en la Asamblea General que garantice a todos los niños el acceso a una buena educación, aun cuando no crean que la ley vaya a aprobarse.

- El presidente del partido podría pronunciar un discurso sobre la importancia de los niños para el futuro del país.
- Los dirigentes locales del partido podrían visitar escuelas y orfanatos.
- Los organizadores del partido en cada provincia podrían organizar reuniones entre las madres y dirigentes locales del partido para debatir las preocupaciones de las madres y las ideas del partido orientadas a satisfacer dichas preocupaciones.

En pocas palabras, los dirigentes y organizadores del partido deben crear oportunidades para transmitir y apoyar el mensaje del partido.

### **Seguir “con el mensaje”**

Al promover sistemáticamente el mensaje del partido, la gente terminará por identificar el mensaje exclusivamente con el partido. Si, por el contrario, un organizador sólo utiliza el mensaje durante algunos días, la gente puede no llegar a asociar el mensaje con el partido. O, si los dirigentes y organizadores del partido utilizan diferentes mensajes, la gente puede confundirse.

Trate de relacionar otras cuestiones con el mensaje principal del partido. Si el mensaje se refiere a los niños, y la Asamblea Nacional está considerando legislación sobre corrupción, entonces los afiliados del partido deberían hablar acerca de los efectos de la corrupción sobre los niños.



# LA ENTREVISTA

Es esencial aproximarse a una entrevista con un plan en mente. Estar preparado es la clave para una entrevista exitosa.

Con demasiada frecuencia, profesionales de la política llegan a un estudio de TV o a una oficina de redacción con una noción superficial de lo que van a decir o hacer. Preguntémosnos honestamente, ¿cuántas veces hemos aceptado entrevistas telefónicas en directo con periodistas famosos, “AL AIRE”, sin habernos despertado siquiera?

Algunos políticos ingenuos se sientan frente al entrevistador y esperan inútilmente la pregunta mágica que le abrirá la puerta para sus mensajes: “¿Qué lo trae a Usted por aquí?” o “¿Nos contarías todo sobre el fantástico plan de gobierno que acaban de publicar?”

Por supuesto, que esas maravillosas preguntas casi nunca se materializan y, si nuestro dirigente no está preparado, si no sabe qué quiere decir ni qué le van a preguntar, si no ha practicado cómo contestar, si no está informado, perderá una oportunidad de dar un mensaje favorable y conquistar votos. Peor aún, corre el inmenso e innecesario riesgo de causar una mala impresión y de perder votos.

---

## ¿Qué quiere usted decir?

Si un periodista le pide una entrevista es porque piensa que Usted tiene algo interesante que decir. Pero usted SOLAMENTE debe aceptarla porque TIENE algo que decir o cuando QUIERE decir algo.

Para lograr entregar “su” mensaje, la palabra clave es CONTROL. Usted no puede simplemente sentarse en su silla y esperar que le hagan las preguntas correctas. Debe tomar la iniciativa, debe tomar el control.

Henry Kissinger era un maestro en el arte de controlar una entrevista. Su famosa frase de apertura en una conferencia de prensa revela esa confianza: “¿Algún reportero tiene preguntas para mis respuestas?”

## ¿Cuales son sus objetivos de comunicación para esta entrevista?

Es evidente que Usted y su campaña tienen mucho que decir pero, al preparar una entrevista, su primera tarea es desarrollar sus objetivos de comunicación. *Dos o tres puntos claves* que usted quiere transmitir a la *audiencia específica* (lector, oyente o televidente). En esa entrevista usted desea convencer de algo en particular, por ejemplo: demostrar que su plan de gobierno es coherente y que tiene la capacidad para implementarlo, no así su adversario.

Es una buena idea limitar sus comunicaciones a uno, o máximo a tres puntos claves. Eso es especialmente cierto en una entrevista de radio o televisión (la

---

## Controlando el Temario de la Entrevista

audiencia solamente tiene una oportunidad para absorber lo que Usted ha dicho, no pueden retroceder y releer su frase de apertura). Si la audiencia se siente confundida, si no comprende o simplemente se desconecta mental o físicamente, cambiando de estación, se estará desperdiciando la oportunidad.

Aunque Usted no diga nada más en el curso de la entrevista habrá tenido éxito si transmite sus objetivos de comunicación a la audiencia.

### **Si quiere decir algo, ¡DÍGALO!**

En la mayoría de los programas en directo, especialmente en los debates o en circunstancias controladas como la conferencia de prensa, se le brinda la oportunidad a los participantes de empezar con una declaración inicial, por lo que es clave que prepare y memorice un texto muy breve (preferiblemente menos de un minuto) en que usted agradece la invitación, explica la razón de su presencia y expone su(s) objetivo(s) de comunicación. En el transcurso del programa se dará cuenta de lo útil que resulta haber memorizado esa cápsula de propaganda.

También puede suceder que el entrevistador no esté tan bien preparado como usted, o que su lista de preguntas no esté totalmente preparada y/o cerrada a improvisaciones. Además, los temas de su(s) objetivo(s) de comunicación serán interesantes y probablemente le hará(n) pensar en preguntas que no tenía programadas.

Si no le dan la oportunidad de una declaración inicial, no importa: antes de contestar a la primera pregunta, declare sus objetivos. Por eso, si su declaración inicial es breve, para cuando el entrevistador se dé cuenta, Usted ya habrá cumplido su objetivo y no le faltará tiempo para contestar a la pregunta.

Otra ventaja más: Usted puede recitar su(s) objetivo(s) de comunicación mientras piensa la respuesta a la pregunta que le realizó el entrevistador.

### **Si sabe qué quiere comunicar, ¡ESCRÍBALO!**

Las palabras se las lleva el viento, lo escrito queda... La diferencia entre el político improvisado y el preparado es que el primero no sabe lo que le van a preguntar ni lo que quiere decir, por eso no puede llevar un boletín de prensa a ninguna entrevista.

El segundo elabora un boletín de prensa con sus objetivos de comunicación y se lo entrega al periodista en el momento de saludarlo. Además de ayudarlo al entrevistado a ordenar sus propios pensamientos, el boletín atraerá la curiosidad del entrevistador y probablemente le hará pensar en preguntas que no tenía programadas (si ya las tenía, mejor para usted, de todos modos GANA).

Recuerde que un buen boletín de prensa NUNCA debería exceder una página.

Otro aspecto importante de su preparación es conocer de antemano, lo más que pueda, a su entrevistador y su audiencia. Como en el fútbol, Usted debe hacer un reconocimiento previo de los jugadores, de la cancha y del público. Así que estúdielos cuantas veces pueda. No eliminará todas las sorpresas pero le dará información útil sobre lo que le espera.

### **Investigue a su contraparte**

Según el caso, lea los artículos que el reportero ha escrito en el pasado, o escuche su programa en la radio, o estudie su noticiero de TV. ¿Le parece que el entrevistador es imparcial? ¿Tiene algún concepto erróneo que necesita ser corregido? ¿Es amistoso o antagónico?

Hable con el comando de la campaña y su agencia de publicidad para averiguar el tipo de audiencia: ¿Son campesinos interesados en nuestro programa de diversificación agrícola o amas de casa preocupadas por la inflación y la educación de sus hijos?

Una breve conversación con el productor del programa puede ser muy útil: ¿Su entrevista será grabada o será en vivo? ¿Tendrá Usted 30 segundos, tres minutos o un cuarto de hora para transmitir sus objetivos de comunicación? ¿Será Usted el único invitado o estará en el panel con personas de otros partidos? ¿Cuales son los tópicos que -probablemente- van a ser introducidos? ¿Acepta el programa llamadas del público?

Obviamente, si el programa acepta llamadas del público, usted tendrá un equipo de voluntarios preparado para hacer todas las preguntas que usted desea y todas las denuncias que su adversario más teme.

Para la televisión, si Usted tiene medios visuales que puede aprovechar - diapositivas, películas, gráficos, cuadros u otras ayudas - es indispensable alertar al programador por adelantado, de tal manera que sus materiales puedan ser incluidos en la entrevista.

El siguiente paso en su preparación es determinar las preguntas del entrevistador...y planificar cómo las responderá. Por ello es muy importante mantenerse informado de la coyuntura política, pero también de los demás temas de actualidad (Ejemplo: fuga masiva de una cárcel de alta seguridad), y de la posición del partido al respecto.

### **Anticipe las preguntas más probables**

Para su planificación, necesita saber las áreas que son sensibles, los problemas del partido o de la campaña, los ataques y contraataques de sus adversarios, para adelantarse a las preguntas negativas que necesitan ser revertidas.

Este ejercicio de anticipar las preguntas más probables le permite identificar aquellas preguntas que podrá usar como puentes hacia el tema que USTED quiere discutir. Es decir que las usará como introducciones a sus objetivos de comunicación.

### **Construya puentes entre las preguntas que espera y las respuestas que usted quiere dar**

A veces se puede ver fácilmente cómo las preguntas de un reportero pueden

ser un puente para sus objetivos de comunicación. Por ejemplo, la fuga de la cárcel permite hablar de la política de seguridad pública que propone el Partido.

Sin embargo, generalmente es necesaria una planificación anticipada si quiere una oportunidad para transmitir su idea clave. Esto es especialmente cierto cuando usted o su partido están involucrados en una controversia.

### **El archivo de respuestas**

Ahora ya sabemos que el político preparado tiene una buena idea de todo lo que podrían preguntarle, pero son demasiadas preguntas posibles como para escribir un boletín de prensa con todas las respuestas posibles, lo cual no quiere decir que no se escriban; a funcionarios importantes, como el Presidente de los EE.UU o su Secretaria de Estado, le preparan DIARIAMENTE una carpeta con todas las respuestas y sus correspondientes anexos.

### **Si no lo quiere ver publicado, ¡NO LO DIGA!**

Antes de hablar con un periodista y/o cuando tenga dudas sobre una declaración, utilice el siguiente test: ¿Me alegraría salir en la primera plana de todos los diarios diciéndolo?

Y recuerde, la única manera de garantizarse que una declaración no le sea atribuida es NO dándola.

### **Técnicas para Contestar**

Como no existe una manera absoluta de responder que siempre funcionará, las siguientes técnicas le darán algunas pautas para la mayoría de las situaciones.

1. Conserve la calma, la flexibilidad y el control, en cualquier circunstancia.
2. No acepte una entrevista si no está preparado: si le llaman temprano a su casa, avise que “está en la ducha” y tómese cinco minutos para despertarse y prepararse. Con un poco de suerte, hasta puede encender la radio y averiguar de qué se trata.
3. Y llega el momento de la entrevista o del programa. Si no está preparado, excútese. Es mejor pedir disculpas que pedir perdón.
4. Mientras mejor sea el ambiente, ¡mejor! Sea comprensivo, sea amable, no ataque al interrogador ni se tome la pregunta personalmente.
5. Sonría primero con el corazón, después sus labios lo harán sinceramente.
6. Si no entiende bien una pregunta o sus alcances, no se avergüence de preguntar, varias veces si es necesario. Recuerde que los entrevistadores no manejan necesariamente bien todos los temas, y a veces memorizan mal preguntas formuladas por sus jefes.

7. Repita la pregunta o reformúlela con sus propias palabras y, de ser conveniente, proporcione información adicional ANTES DE CONTESTAR: así además de asegurarse de que entendió la pregunta, el entrevistador y el público entenderán mejor el problema y su respuesta. Si el tema es muy complejo, deberá recordar su explicación original durante su conclusión.

8. Contestar una pregunta con otra es una buena técnica para lograr un mejor entendimiento. Considere la oportunidad para aplicar esta técnica.

9. Mantenga presente el propósito de su presentación y conteste las preguntas con ese propósito. Luego trate de satisfacer al interrogador. No todas las preguntas pueden o deben ser respondidas directamente.

10. Dirija su respuesta a la audiencia, no al entrevistador. Usted selecciona y elige el mejor método de tratar con las amplias necesidades de su audiencia, a quien usted se debe, independientemente de las opiniones del entrevistador. Defender este compromiso es lo que a su vez mantendrá una imagen positiva de usted.

11. Use el humor si se adecua a su personalidad. Pero sea cuidadoso para evitar no tomar en serio lo que sí lo es.

12. no se sienta avergonzado de contestar una pregunta con “no lo sé”. Está bien decir: “Nunca antes se me había hecho esa pregunta.”

### **¡Usted es el Mensaje!**

Como lo indica el “fabricante de imagen” Roger Ailes en su libro, la credibilidad de cualquier mensaje depende de la del mensajero. Usted quiere que se le crea. Para eso, necesita que su entrevista le retrate desde el primer instante como un individuo respetable, profesional, dinámico, directo, humano, honesto y sincero.

**La primera impresión es la que cuenta**

### **El hábito SÍ hace al monje**

La mejor manera de que la gente lo considere un médico o un astronauta es vestirse como uno de ellos. Ser un político es un trabajo de 24 horas diarias, cualquier descuido puede ser fatal: los medios sensacionalistas están llenos de fotos en poses o situaciones que perjudican a sus protagonistas, no se arriesgue a añadir la suya...

### **Transmita su dinamismo y su energía**

La gente prefiere los liderazgos activos, enérgicos y dinámicos a los pasivos, agudados y perezosos.

### **Sea directo y concreto**

Comience respondiendo con respuestas sencillas y concretas: “Sí,” “No,”



“Es verdad,” “No es verdad”: esta reacción le presenta a usted como una persona franca, que responde claramente a las preguntas. Luego agregue el “embellecimiento”, es decir el desarrollo de su argumentación.

### **No divague ni pierda tiempo**

Una vez que Usted ha respondido “Sí” o “No”, sólo le queda añadir sus razones. Persista en el tema, no divague, porque en cuanto la gente pierda el hilo de lo que Usted dice pensará que Usted es confuso y/o inseguro y/o ignorante.

### **Compórtese como un ser humano**

Usted no es un robot ni su partido es una mezcla de ladrillos con cemento. Usted es el líder de una organización de personas trabajando juntas para producir algo de valor para el público. Comente breves anécdotas personales para reforzar su punto de vista. Ayude a que su audiencia lo identifique como un individuo, y ellos lo identificarán también con su mensaje.

Demuestre emociones sinceras como compasión por la pobreza o indignación por algún crimen. Los hechos reflejan su información, los sentimientos proyectan su interpretación. CUIDADO, NO SIMULE LO QUE NO SIENTE, LA GENTE LO INTUIRÁ.

---

### **Genere un clima agradable**

No suene antagónico, evasivo ni defensivo. Demuestre la racionalidad, la calma y la confianza con que usted ofrece gobernar, y compórtese como un amigo del entrevistador.

El uso de palabras cortas y oraciones simples crea un aire de informalidad. Usted debe esforzarse para hacer de la entrevista una conversación, entre Usted y el reportero, no una actuación con libreto. Esa calidad natural e informal lo hace a Usted más creíble.

Otra manera de lograr esto es usar los nombres - tratando de “Humberto” a Humberto Rubín o “Carlos” a Carlos Martini. Este sutil tratamiento amistoso del entrevistador, como una persona apreciada, ayuda al entrevistado a crearse la imagen de un individuo cálido, preocupado por los demás y cortés. Al contrario, dirigirse a su entrevistador por su apellido puede sugerir frialdad o inflexibilidad. Manteniendo esta formalidad, Usted puede crear una barrera artificial en las mentes de la audiencia. Use su mejor juicio propio al aplicar esta sugerencia. Si tiene alguna duda, antes de empezar la entrevista puede preguntarle: “¿Te importaría si te llamo Humberto?”.

---

### **Demuestre su honestidad**

Su credibilidad también es afectada por la manera en que Usted maneja las preguntas que no entiende o no puede responder. Si el punto del entrevistador no le es claro -si usted no entiende la pregunta- no trate de salirse bien a pesar de la torpeza. En cambio, pida aclaración antes de tratar de responder.

No es un error admitir que Usted no sabe una respuesta porque, si es cierto, se va a notar, y lo único en esta vida que no puede permitirse es quedar como un mentiroso y/o en ridículo. Pero mejor aún, esté preparado para parafrasear lo que Usted sabe de otros expertos, mientras admite francamente que su propia especialidad es en otra área. Ofrezca obtener información cuando le pregunten lo que usted no pueda responder.

1. Una buena respuesta contesta la pregunta.
2. Es enunciada positivamente. Está bien criticar, pero recuerde que siempre debe generar esperanza y proponer soluciones: Usted no es parte del problema, es parte de la solución.
3. Una buena respuesta es concisa, ¡Si! ¡No! ¡Bien! ¡Mal! ¡Correcto! ¡Incorrecto! ¡Exacto! ¡Falso!, y va directamente al grano. No incluya más de lo necesario, porque la gente escucha ineficientemente: si en un programa de 30' Usted contesta 10 preguntas, al terminar la gente sólo recordará dos o tres respuestas. A la semana tal vez recuerde una...
4. Reconozca oportunidades (“puentes”) en la pregunta para dar su punto de vista.
5. Use palabras cortas y oraciones simples. Haga un esfuerzo especial para evitar la jerga técnica que puede no ser familiar al televidente u oyente promedio. Si debe describir un proceso técnico, trate de explicarlo en el lenguaje más simple posible, como si usted estuviera hablando con niños de primaria.
6. Edite Usted mismo sus respuestas. Toda entrevista grabada puede ser editada: piense en todo momento cómo sonaría cada respuesta fuera de contexto... Por eso es que cada frase debe poder sostenerse sola, y que cada declaración negativa siempre debe terminar en una nota positiva.
7. Prepare sus pruebas. Es provechoso apoyar una afirmación con hechos y ejemplos concretos, especialmente si estos son polémicos. El uso de algunas estadísticas, fechas o números es bueno pero, cuidado, el exceso es contraproducente porque confunde a la audiencia.
8. Nunca responda a rumores o a acusaciones infundadas. Rechácelos como tal si no quiere darles su paternidad.
9. Nunca diga “sin comentario”. Si Usted no sabe la respuesta a una pregunta, dígalos y prometa obtener la respuesta. Si la razón es otra, explíquela.

### **Características de una buena respuesta**

## **La Entrevista ("en directo", "en el aire" o "jugando en la cancha")**

### **Radio y TV**

Más importante que lo que Usted dice, es cómo suena en la radio, o cómo se ve en la televisión: aunque esté leyendo la Biblia, si lo hace con una voz insegura y una cara sudorosa perderá credibilidad; y eso le costó la Presidencia de los EE.UU. a Nixon en sus debates de TV con Kennedy. Desde el primer sonido que emiten sus labios, desde que aparece su imagen, la audiencia se estará formando una imagen mental de usted, y la primera impresión siempre es la más importante. El político moderno tiene el deber de ser telegénico y para eso están estas técnicas.

La televisión es un medio que potencia la forma sobre la sustancia, más que la radio.

Además es bueno tener presente que su voz y/o su imagen están apareciendo en un medio en que la gente está acostumbrada escuchar y/o ver profesionales bien entrenados y anuncios comerciales que han costado mucho dinero: si usted cree que puede competir razonablemente con ellos sin ninguna preparación, a pura improvisación, está cometiendo un grave error. Recuerde que en una entrevista se puede ganar simpatías y votos, pero también perderlos.

### **Su aspecto, ropa y accesorios**

#### **A. Recomendaciones generales:**

1. La ropa que elija para una entrevista debería sentarle bien pero no distraer la atención del público. Si luce bien, alerta y atrayente, se proyectará como una persona que se preocupa de sí misma, de su compañía, de su entrevistador y de su audiencia.
2. **REGLA DE ORO:** Si usted es candidato a algún cargo de elección popular y su foto va a aparecer en el boletín de voto, **SIEMPRE** tendrá que vestirse de esa manera, para que todo el mundo lo reconozca en el momento de votar.
3. No use sombrero. Bajo las luces brillantes del estudio crean sombras poco favorecedoras.
4. La ropa y zapatos deben ser generalmente de color oscuro para dar un buen contraste con la cara y las manos.
5. Asegúrese que su color también contrasta con el fondo y/o los muebles del estudio.
6. Los colores sólidos son mejores. Si usa estampados, no deberán ser con detalles demasiado finos ya que provocarán ondulaciones en las pantallas de los televisores.

7. Los colores medios en gris, azul, marrón o mezclas son los mejores. Las ropas muy oscuras tales como azul marino, negro o marrón muy oscuro tienden a perder la forma cuando aparecen en la pantalla de los televisores.
8. No es recomendable usar prendas de color blanco puro, porque pueden darle problemas de iluminación al estudio.
9. Joyas, especialmente las grandes, no deberían usarse porque reflejan las luces del estudio y/o pueden meterle ruidos a su micrófono. Además, distraen la atención.
10. Si no usa maquillaje normalmente, use un polvo claro, una base “sin color”, para reducir el brillo normal de la piel. La mayoría de las estaciones tendrán una persona de maquillaje para ayudarle.

#### B. Recomendaciones para las mujeres:

1. El maquillaje que usa diariamente es apropiado para televisión.
2. Maneje con prudencia las minifaldas y los escotes para evitar desviar la atención del público en su mensaje.

#### C. Recomendaciones para los hombres

1. Si usa saco, las camisas grises o celestes dan el mejor efecto. Otros colores claros o pasteles son también buenos, pero tenga cuidado con el rosado si usted es muy pálido.
2. Use mangas largas y trate de que sobresalgan un poco del puño del saco.
3. Use corbatas normales con diseños grandes y tonos disminuidos.
4. Use medias que cubran su pantorrilla. Si usa medias regulares, cada vez que cruce sus piernas se verán su pantorrilla y tobillo por contraste entre sus zapatos y pantalones, agregando una distracción más al televidente.
5. Asegúrese que sus medias hacen juego con sus pantalones y/o sus zapatos, NO con su camisa.

#### **¡A la cancha!**

1. Es una buena idea mandar un “adelantado” el día antes para tomar nota de los colores de muebles y fondos, así como de la altura de la mesa y de la silla donde se va sentar el entrevistado (¿Y si no cabe en la silla? ¿Y si los pies no le llegan al suelo?). A veces hasta puede averiguarse los temas a tratar durante la entrevista.
2. Asegúrese de que le den copia de su programa, tanto para su seguridad como para revisarlo y aprender de sus errores.

3. Es preferible llegar al estudio un poco más temprano para quitarse la tensión de manejar para no llegar tarde, familiarizarse con el escenario y hacerse amigo del entrevistador.
4. Busque un espejo y cerciórese de su buen aspecto.
5. Saque de sus bolsillos algunas cosas que no necesita en ese momento - tales como billeteras, anteojos y llaves- pero que generan bultos antiestéticos o distracciones.
6. Concéntrese y evite toda distracción (gerentes de piso, cámaras moviéndose) de un lugar a otro.
7. Mire a su entrevistador a los ojos, aunque el o ella no lo esté mirando. Lo que más distrae de todo, es que el entrevistador frecuentemente deja de prestarle atención para estudiar sus notas, consultar el reloj, recibir papelitos o escuchar su audífono.
8. No mire ni trate de jugar con la cámara.
9. Conteste la pregunta, luego cállese. El “aire muerto” (tiempo de transmisión en blanco) no es su problema.
10. Se le puede hacer la misma pregunta más de una vez. Permanezca alerta y responda con la misma respuesta.
11. Asuma siempre que el micrófono está prendido, aún durante los cortes comerciales. Si usted no quiere que algo salga en el transcurso de la entrevista, no lo diga.
12. En una entrevista en el estudio, siempre permanezca sentado hasta que se le diga que puede levantarse y salir.

### **Relájese y proyecte confianza**

1. Su expresión facial debe permanecer neutral, pero positiva, sonriendo por dentro.
2. No frunza el entrecejo; sonría cuando sea apropiado, es decir cuando ocurre algo cómico. Un poco de humor nunca hace mal. Sin embargo, no dé la impresión que usted no está tomando las cosas seriamente.
3. Hable simplemente en forma convincente, con un tono de voz normal. Nunca grite.
4. No gesticule ni mueva el cuerpo constantemente, pero haga algún gesto cuando hable. No existe nada peor que una persona congelada como una estatua (“¿Miedo?”).

5. Adopte la postura que le dice a la audiencia que Usted está confiado y bajo control. Cruce sus piernas a la rodilla. Doble las manos una sobre la otra (no apretadas) sobre su regazo. Use sus manos libremente para cualquier gesto natural.
6. Si está sentado en una silla, gírela hacia el entrevistador de manera que le permita verlo a los ojos cómodamente (sin tener que torcer el cuello y el cuerpo).
7. Siéntese derecho en la silla e inclínese hacia el entrevistador. Esto le da apariencia de autoridad, viveza e interés en la entrevista.
8. Si se sienta con las piernas separadas, el saco desabotonado, desgarrado, despeinado, agarrando la silla como para salvar la vida o girándola constantemente, la imagen que está proyectando no le favorecerá; perderá credibilidad, antes de decir su primera palabra.
9. Si está sentado en un cómodo y mullido sillón con posabrazos, Usted puede descansar sus codos sobre éstos pero no se recueste ni se hunda en esa silla grande y suave.
10. Si está siendo entrevistado parado, párese derecho y deje que el entrevistador ponga el micrófono donde él siente que es el mejor lugar. Mire al entrevistador y no mire ni toque el micrófono. Sus manos deben estar al costado o dobladas frente a Usted o hacia atrás. No doble sus brazos.

---

Existen algunos entrevistadores - felizmente, una minoría - a quienes les gusta elevar el “valor” de su programa atormentando al invitado, provocándole o tratando de involucrarle emocionalmente. El objetivo del “entrevistador hostil” no es obtener una historia, es cocinarlo a usted. No estamos hablando de reporteros que hacen preguntas difíciles: Si usted aparece en un programa, usted debe esperar preguntas difíciles y estar preparado.

### **Algunos entrevistadores hostiles**

Permanezca insensible e indiferente al tratar con un entrevistador hostil. Enfréntese con las interrupciones, imprecisiones y etiquetas negativas antes de responder a la(s) pregunta(s). Hágalo de una manera amable y mesurada. Evite emocionarse o decir cosas que luego pueda lamentar.

Los entrevistadores hostiles caen en varias categorías distintas. Existen técnicas efectivas para tratar con cada una, pero si usted no se siente con la confianza necesaria NO acepte –cortésmente- la invitación...

En general pueden encontrarse con entrevistadores que interrumpen continuamente, que construyen trampas entre sus preguntas, que hacen muchas preguntas a la vez, que son claramente adversos a usted, en fin una serie de características de las que tiene que estar alerta y prepararse con anticipación.

## Los Debates

Ud. participa en un programa con otro invitado que defiende un punto de vista opuesto. En la mayoría de dichas situaciones, resultará en un debate informativo, y si Ud. ha hecho su tarea, probablemente disfrutará del desafío. No siempre funciona de esta manera. He aquí algunas recomendaciones adicionales:

- Haga sus deberes muy seriamente, los “combates entre gladiadores” son los que más atraen público y acarrear mayores riesgos (recuerde el caso Kennedy/Nixon).
- Algunas veces su oponente se comportará como un entrevistador hostil, pero Ud. ya sabe cómo enfrentarse a ellos.
- Su adversario puede alterarse y atacarlo con una acusación muy emocional. Cuando eso suceda, una simple pausa puede ser una respuesta efectiva. Tome una pausa larga, silenciosa. Deje que la histeria de los comentarios de su oponente se vuelva casi visible a la audiencia. Luego dé una respuesta bien tranquila, mesurada, razonable. El contraste loco/cuerdo debe ser evidente para todos.
- Trate de poner a su oponente a la defensiva, hágale preguntas: “¿Cuál es su fuente de información?” “¿De dónde sacó esa idea? Según el Banco Mundial las cosas son así...”
- No desperdicie su tiempo en el aire repitiendo las opiniones de sus críticos. Ellos tienen suficiente tiempo propio, concéntrese en expresar sus objetivos de comunicación. Si no le queda más remedio (cuidado, “El que calla otorga”), defiéndase muy rápidamente y recuerde que “la mejor defensa es el ataque”: “No dejaré que este señor pierda nuestro tiempo en ataques fantasiosos. El país necesita soluciones, no insultos. Yo prefiero comentarles cómo aprobamos en el Congreso la ley que...”

## La Conferencia de Prensa

La conferencia de prensa es como un partido de fútbol entre un equipo de políticos que debería estar preparado (y no siempre lo está) y otro de periodistas que no debería estarlo (y casi siempre lo está). A continuación, algunas recomendaciones para los que deberían estar preparados, en el entendido que todas nuestras recomendaciones anteriores siguen vigentes.

**NUNCA** empiece una conferencia de prensa ANTES DE:

1. Establecer claramente sus objetivos de comunicación y escribir un boletín de prensa al respecto. Añada un anexo con los nombres y un breve currículum de los participantes.
2. Compartir y discutir las posibles preguntas y repuestas pero, por sobre todo, los objetivos de comunicación.
3. Designar un maestro de ceremonias para ordenar a los que quieran preguntar y eventualmente darle prioridad a algún periodista amigo.

4. Decidir quién preside y le pasa a otros la oportunidad de contestar. Nadie debe hablar sin pedir permiso.
5. Decidir quién va a decir qué. Una conferencia de prensa es la mejor oportunidad para hacerse acompañar de expertos que pueden contestar los aspectos técnicos que el candidato no maneja necesariamente o que, con su simple presencia y prestigio personal, avalan lo que éste dice.
6. Los que no van a hablar no necesitan sentarse a la mesa, salvo en circunstancias extraordinarias. Por ejemplo, la plana mayor de las fuerzas armadas apoyando a su Comandante en Jefe en una declaración de guerra, o el Directorio del partido con su Presidente para anunciar una coalición).

DURANTE la conferencia de prensa:

1. Empiece por aclarar el propósito de la conferencia, y si se van a permitir o no preguntas ajenas al tema.
2. Celulares y *beepers* deben estar apagados para evitar interrupciones, distracciones o tentaciones.
3. Debe asumirse por todos los conferencistas que, en todo momento, las cámaras los están filmando a todos y cada uno. Si alguien necesita peinarse, rascarse o bostezar, debe levantarse y hacerlo en otro lugar.
4. Todos tienen que prestar atención al que habla, o simularla: no hay peor cosa para el público que darse cuenta que los mismos compañeros del candidato no están interesados en lo que éste está diciendo y se dedican a secretarse o a revisar sus apuntes.
5. La conferencia de prensa no sustituye a la entrevista: si algún(os) periodista(s) desea(n) profundizar, atiéndalos aparte.



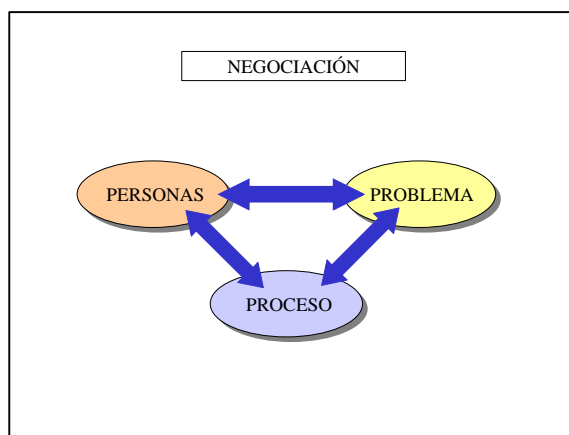
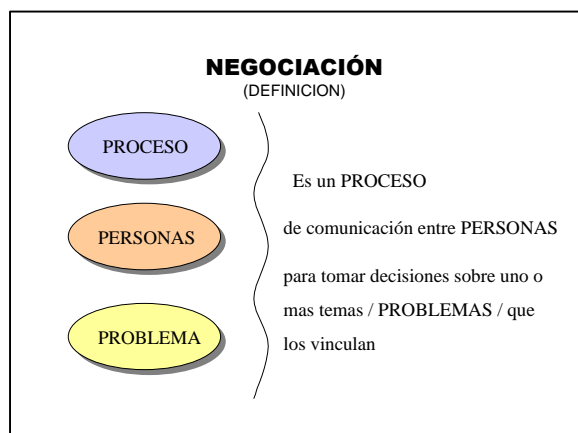


# EL ARTE DE NEGOCIAR

FRANCISCO DIEZ\*

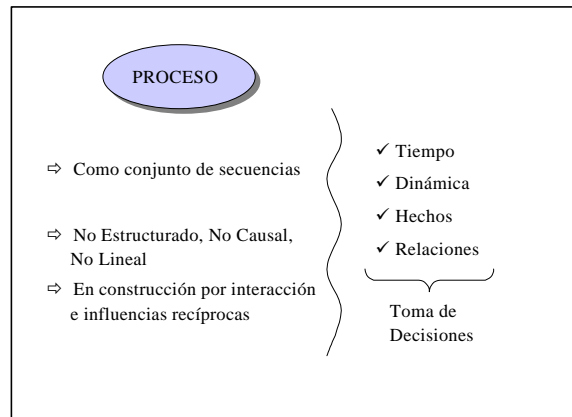
En términos generales y como una definición básica de Negociación, podemos decir que: *La Negociación es un proceso de comunicación entre personas que tienen que tomar una decisión respecto a un tema o cuestión que los involucra.*

Hay entonces tres elementos claves en la definición de “negociación”: el proceso, las personas y el problema o el tema con el que vamos a trabajar. Estos tres elementos interactúan y se relacionan entre sí, de manera tal que cuando sucede alguna cosa importante en el campo de alguno de estos elementos –personas, procesos o problema–, toda la vinculación entre ellos y cada uno de los elementos se ve afectado por ese cambio. Por ejemplo, si hay un cambio en las personas que conforman el grupo negociador, si entra una persona y sale otra, entonces la negociación tiene que cambiar y se toman las decisiones de manera diferente.



\* Material elaborado a partir de conferencias del autor sobre este tema y adaptado para el Programa de América Latina y El Caribe del NDI. Francisco Diez se desempeña como mediador privado y profesor de Negociación y Mediación en la UBA, Universidad Austral, FLACSO, y otras instituciones. Fue investigador invitado en la Universidad de Maryland y en el London School of Economics.

## PROCESO



El primer elemento sobre el que enfocaremos la atención, es el del **proceso**, que es lo que no estamos acostumbrados a mirar. En realidad, la misma experiencia personal nos enseña que sólo se aprende a mirar los procesos cuando se puede hacer un ejercicio de reflexión sobre lo que uno está haciendo. ¿Cuáles son los elementos que componen el proceso?.

Primero, todo proceso tiene **un conjunto de secuencias**, no es algo que sucede en un instante. Inclusive, por ejemplo, el hecho de encender la luz, apretar el interruptor y que se encienda la luz, nos muestra que allí hay un proceso, muy rápido, pero hay un proceso. Tanto hay un proceso que si hay algún cable cortado en algún lugar del circuito, el proceso no funciona y la luz no se enciende, por más que se apriete la tecla. En cada negociación hay secuencias que van encadenándose unas con otras. Ese proceso en negociación, a diferencia del proceso lineal y causal, causa-efecto –encender a luz apretando la tecla-, es un **proceso generalmente no estructurado**.

Generalmente las negociaciones no tienen una estructura pre-armada. La negociación es un proceso no lineal, lo que quiere decir que va a tener marchas y contramarchas, subes y bajas, no va a ir directamente desde un punto al siguiente, y es un proceso no necesariamente causal, ya que no va a responder necesariamente al principio causa-efecto. Mas bien, el proceso de negociación es un proceso que tiene una estructura y una dinámica circular, que va a ir siendo **construido por la interacción** de las personas que tienen que negociar, y por influencias recíprocas, tanto entre las personas que negocian, como influencias que esas personas que negocian reciben de otros.

Entonces, es un proceso que se construye a medida que se va dando. Si se piensa en cualquier situación de negociación, en un grupo por ejemplo, van a poder identificar que alguien dijo algo primero, otro puso cara de que no le gustaba, otro dijo “bueno, no, ¿y por qué no tal otra cosa?”, por ahí hubo dos o tres protestas, eso es un proceso, y en ese proceso se van tomando decisiones, que es lo que caracteriza el proceso de negociación.

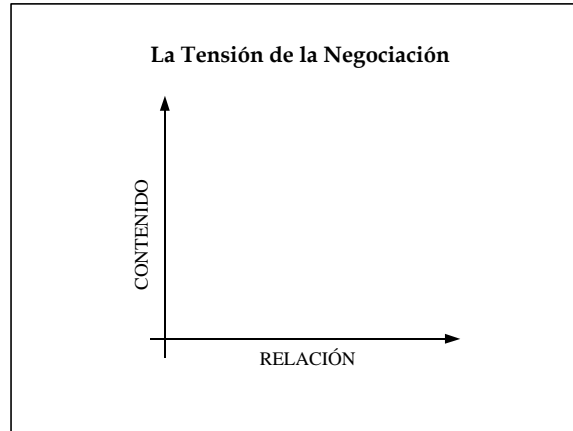
Ese proceso va a estar compuesto, básicamente también, por el **tiempo**. Como es un conjunto de secuencias que se encadenan, el tiempo es un factor fundamental en todas las negociaciones, y como negociadores, se debe saber que el tiempo es un elemento fundamental del área del proceso: cuánto tiempo tengo, de cuánto tiempo dispongo, cuánto tiempo se puede extender esta negociación, cuáles son mis tiempos límites y por qué razones esos tiempos son límites. El tiempo es un elemento esencial.

La **dinámica** que va a tener ese proceso, personalizado ya como proceso, va a tener una cierta característica, que va a depender de esta construcción de interacción por influencias recíprocas. Esa dinámica puede ser de muy distintos tipos: Por ejemplo, un grupo puede tener una dinámica muy fácil de consenso para tomar la decisión que esta involucrada en la negociación, o pueden tener una dinámica en donde hay distintas opciones generando tensión para ser elegidas entre sí, o pueden tener una dinámica en donde no hay ninguna opción y se genera un vacío, y entonces se busca alguna forma para poder llenarlo. Si se Piensa en lo que pasó en cualquier situación de negociación la idea de dinámica aparece clara.

El tiempo y la dinámica, dentro del proceso, vinculan hechos y relaciones. Hay **hechos**, inclusive en las más pequeñas situaciones de negociación, que son los que estructuran el tema a decidir. Esto dependerá de qué se negocia y cual es el contexto. Y hay **relaciones** entre quienes negocian. En la medida en que los negociadores se presentan unos con otros y dicen su nombre, están comenzando a construir una relación, porque las personas se identifican con el nombre, y cada vez que se interactúa se pone el nombre adelante. Ahí, se está construyendo una relación. Y verán que este es uno de los temas fundamentales en cualquier negociación, porque en todas las negociaciones que lleve se adelante, se generan relaciones entre los que están negociando (quién apoyó la opción que yo dí, quién dio otra opción que me pareció genial, quién dijo alguna otra cosa que incluía a todos, etc.) y eso empieza a construir relaciones entre los negociadores; relaciones que van a ser indispensables y que son la base de cualquier proceso de negociación.

Entonces, se considera la negociación como un proceso de toma de decisiones, y que incluye estos tres elementos. Tener en cuenta los elementos de las personas, el proceso y el problema, permitirá que el negociador se maneje adecuadamente en el esquema de cada una de las esferas de las negociaciones, diferenciar diversos campos de acción y explorar desarrollos posibles en cada uno de ellos.

## TENSIÓN



Se decía al principio, que en toda negociación hay personas, procesos y problemas. Ahora se comenzará a tener una mirada general de los elementos básicos de la negociación.

En toda situación de negociación hay una **tensión**: por un lado, porque en el campo del proceso hay que tomar decisiones, y porque esas decisiones están vinculadas con contenidos o con temas, o con cuestiones, que son importantes para los negociadores. Entonces, el contenido está representado en el eje vertical.

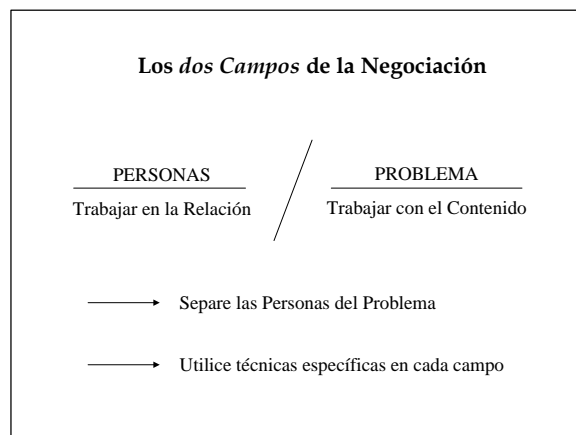
Pero esas decisiones hay que tomarlas con otras personas, y eso es la relación, y la relación está representada en el eje horizontal. En toda negociación hay una **tensión**, que es muy natural y que resulta de obtener lo más posible en la línea del **contenido**. En este sistema, parecería que al subir lo más posible por una línea, contraigo lo que se puede obtener por la otra. Entonces, mientras más se prioriza la obtención del **contenido**, menos se prioriza la **relación**, y viceversa, mientras más se prioriza la **relación**, menos prioridad se le da al tema de los **contenidos**. Esta es la TENSIÓN que existe en las situaciones de negociación, y que está ejemplificada muy claramente, por aquellas situaciones de negociación en donde la relación está condicionada al resultado de la negociación. Es decir, se es amigo y se continua siéndolo, si la negociación se desenvuelve y desarrolla en una relación agradable y positiva para los negociadores, en tanto y en cuanto uno ceda ante lo que el otro quiere, y se satisfaga así el nivel del contenido.

En el otro extremo de la tensión: uno o un grupo de negociadores está dispuesto a ceder en los contenidos todo lo que sea necesario, porque privilegia la relación, y entonces, se está dispuesto a otorgar y a perder y a ceder todo lo que haga falta, con tal de conservar la relación lo más posible. Esta es una tensión natural, que hay en todas las situaciones de negociación, porque están presentes esos dos elementos, los elementos que tienen que ver con el contenido del problema, o con el contenido de los temas que se va a negociar, y porque está presente la relación. Siempre está presente la relación en la negociación, porque se hace entre personas. Si se dijo que es un proceso de

interacciones y de influencias recíprocas, siempre va a haber una relación, por más mínima que esta relación sea.

En algunas negociaciones la relación no será muy importante, porque puede que sea una negociación de momento; en cambio en otras negociaciones la relación será muy importante. Entonces, uno de los dilemas básicos en la negociación es cómo manejar esta tensión, entre el contenido y la relación. Lo ideal sería que en cada negociación se pueda trazar una línea diagonal que optimice los logros a nivel de contenido y los logros a nivel de relación. Logros que signifiquen que en una negociación se pudieran hacer acuerdos en donde se obtiene lo mayor posible en contenido y lo mayor posible a nivel de la relación.

¿Cómo se hace para superar la tensión entre el contenido y la relación? y ¿cuál es el consejo del Esquema de Negociación de Harvard? Simple: **Separar las personas del problema**, y tener siempre presente en el transcurso de las negociaciones que hay dos campos que atender, por un lado el campo de las personas, en donde al negociador le gustaría ir construyendo una relación en cada interacción que tengas, y por otro lado el campo del problema, en donde se tratará con el campo del contenido y de ser lo más eficientes posibles con el contenido.



## PERSONAS- PROBLEMAS

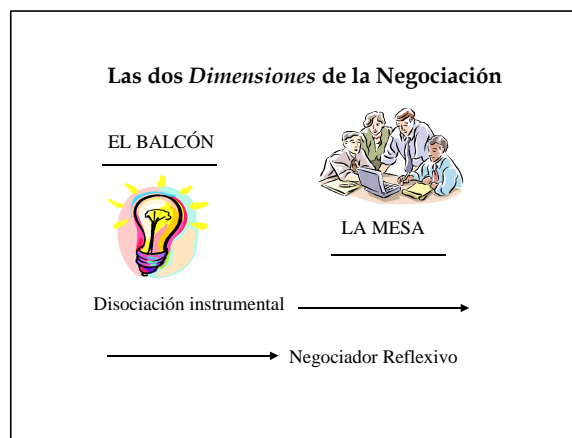
La idea es separar a las personas del problema y pensar que hay técnicas específicas que se pueden desarrollar en cada uno de esos dos campos de la negociación.

Habitualmente lo que sucede, y muy a menudo a los latinos, es que las cuestiones de relación, y las cuestiones que involucran las emociones, suelen predominar en sus negociaciones. Entonces muchas veces, lo que se hace es: con tal de que en el plano relacional se obtenga una satisfacción, muchas veces se renuncia a logros en el plano del contenido. Se renuncia a ver posibilidades para resolver el problema de manera más eficiente, porque hay

problemas en el campo de la relación. Entonces, se mezclan esos dos campos, el campo de la relación y el campo del contenido, y muchas veces para salvar la relación, se termina cediendo en el contenido, o para lograr mayores resultados en el contenido, se termina sacrificando la relación.

La idea es que no es necesario mezclar esos dos campos, y que como negociadores se pueden preparar para trabajar en ambos campos simultáneamente. Para poder trabajar en esos dos campos simultáneamente, es útil diferenciar dos dimensiones en la negociación, que es la otra gran diferenciación sobre la que vamos a trabajar, que le llamamos la **dimensión del balcón** y la **dimensión de la mesa**.

## BALCÓN



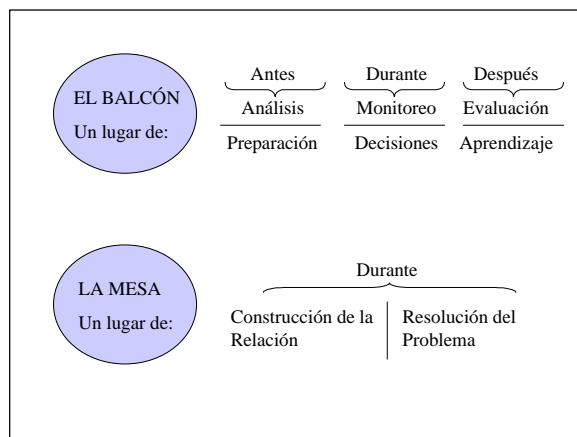
Diferenciar la “dimensión del balcón” y la “dimensión de la mesa” implica un ejercicio de disociación instrumental. Los negociadores son ese instrumento, y se disocian para ser más eficaces. O sea, la herramienta más importante en todas las negociaciones, son los negociadores mismos. Se puede aprender muchas técnicas, leer muchos manuales, pero si el negociador no ha logrado internalizar esas técnicas y los conocimientos de esos manuales de manera tal que se hagan carne de él o ella, no los podrá poner en práctica, porque en la negociación no se tiene a nadie que actúe en cuenta de uno, no se tiene a nadie a quien poner el peso de la toma de decisiones. Los negociadores son los actores de sus propias negociaciones.

Entonces, la herramienta que todo negociador debe desarrollar son sus propias capacidades. Es la herramienta privilegiada para todas las negociaciones. Y el camino para el desarrollo de esa herramienta, pasa por esta disociación instrumental, en donde se pueda diferenciar la dimensión de la mesa de la negociación y otra dimensión que es la dimensión del balcón.

El balcón es un lugar desde donde se puede mirar lo que está pasando, con usted como negociador mismo incluido allí abajo. Entonces, usted puede generar un balcón imaginario, en donde se instala para ver qué es lo que está

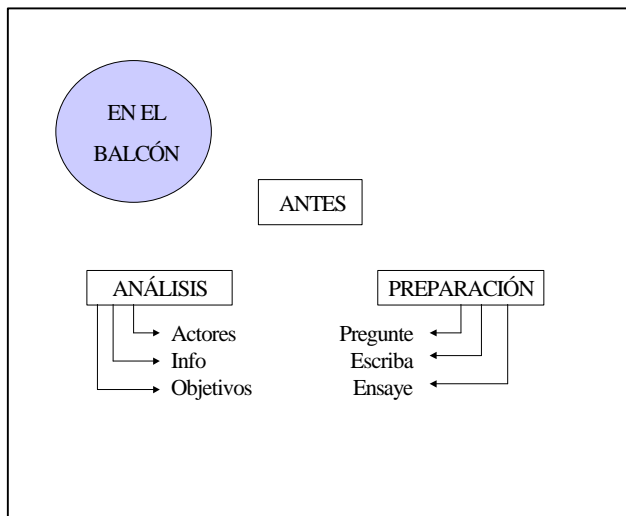
sucediendo en las situaciones en las que yo tengo que interactuar y negociar. Eso va a generar un esfuerzo de reflexión. Necesita poder entrar en un proceso reflexivo que le permita dividirse y mirarse a sí mismo; mirarse a sí mismo en esa situación, y mirarse a sí mismo en cómo está interactuando y cómo están actuando los demás en relación con usted. Para eso la imagen del balcón.

### BALCÓN Y MESA

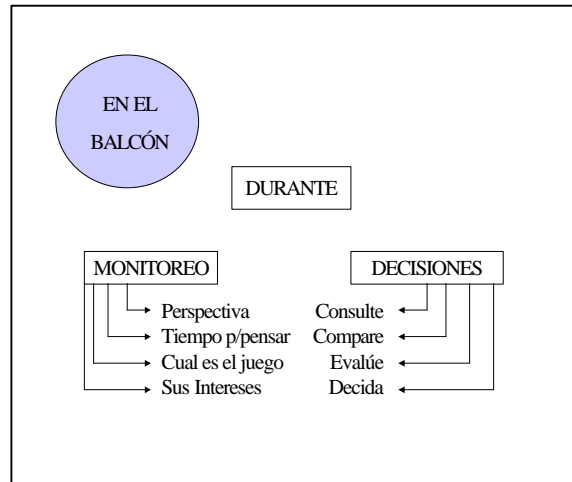


El balcón va a ser un lugar a donde los negociadores van a poder ir antes de la negociación, y en esto consiste básicamente el análisis de la información, el análisis de los hechos, el análisis de las personas que están involucradas en esta negociación, y la preparación para la negociación. ¿Usted se va preparar dónde? En el balcón. De alguna manera, este espacio, es un espacio de balcón, en dónde lo que hará es utilizar las cosas que están, con las que está jugando y lo que conversamos entre nosotros para generar ideas que luego servirá en la mesa de la negociación. Aunque acá tenga mesas de negociación, son simulaciones. Después podrá llevar lo que está desde este balcón a la vida real, esto es, los elementos que le servirán para sus negociaciones cotidianas.

Entonces, antes de la negociación es el tiempo del análisis de la negociación y la preparación para negociar, estamos en el balcón.





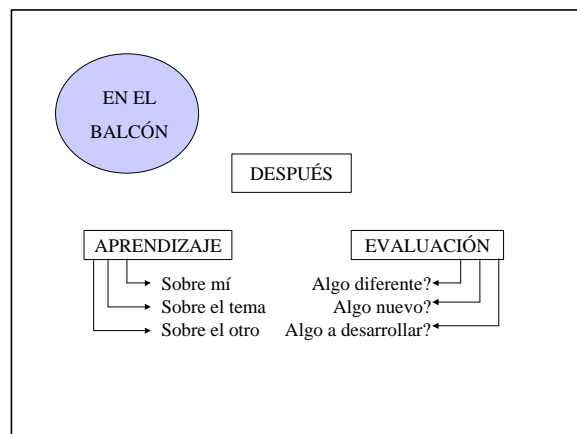


Durante la negociación, y esto es quizás el tiempo más importante en el balcón, y que generalmente no se acostumbra a hacer, usted va a monitorear el proceso. Al principio, señalábamos que usualmente se acostumbra a mirar procesos, no se es educado para mirar procesos; eso lo hace desde el balcón. En algún momento durante la negociación, usted va a generar el espacio del balcón dentro de sí, y se preguntará qué está pasando allí, qué está sintiendo, qué está pasando con el otro, cuál es el juego que se está jugando, hacia dónde va esta conversación. Esta es el área del monitoreo.

La otra cosa muy importante en el proceso de negociación, que se hace en el balcón, es tomar decisiones. Nunca se toma una decisión en la mesa de la negociación. Las decisiones se toman afuera de la mesa. Si ustedes tienen cualquier negociación en curso, la decisión la tienen que tomar no cuando están en el fragor de la negociación, sino que la tienen que tomar en el balcón. Aunque sea un solo instante.

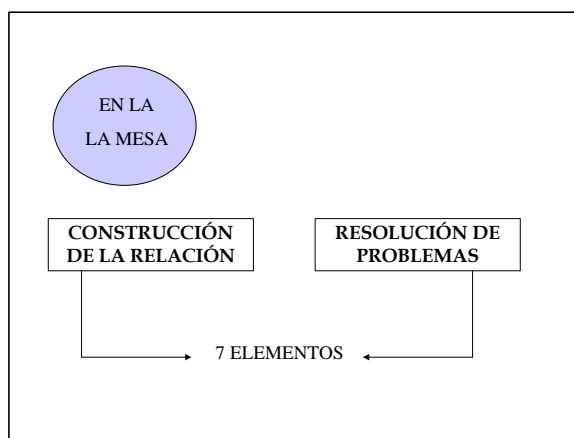
Cada uno de los negociadores desarrolla procedimientos específicos para poder subirse al balcón durante la negociación: será “tengo que hacer una llamada”, será pedir tomar un café, “necesito caminar cinco minutos y pensar”, necesito ir al toilette, o simplemente retraerse y decir “bueno, voy a ver qué es lo que está pasando y qué es lo que me conviene decidir”, y la decisión se toma ahí arriba, no se toma en la mesa, la decisión se comunica en la mesa, y se construyen todos los elementos que necesito para tomar las decisiones, o una gran parte de esos elementos en la mesa de la negociación, pero la decisión se toma en el balcón. Piensen ustedes, cuántas veces uno toma decisiones en la conversación y se compromete en la conversación y con cosas que después se arrepiente porque no evaluó suficientemente.

Y después, el balcón del después, es un balcón muy útil. Es quizás el balcón más provechoso que se tiene, porque si parte de la idea de que la herramienta privilegiada para las negociaciones es usted mismo, la única manera de verdaderamente aprender acerca de cuáles son sus puntos fuertes y cuáles



son las cosas que le conviene desarrollar, es cuando evalúa qué es lo que pasó en la negociación que acaba de pasar, qué es lo que hizo bien, qué es lo que no hizo bien, qué es lo que pudo haber hecho distinto, qué cosas no tuvo en cuenta, qué cosas le funcionaron muy bien, en qué es mejor y en qué tiene falencias que puede desarrollar.

Se trata de autoevaluarse y aprender. En rigor a la verdad, no hay ninguna instancia de aprendizaje que sea más útil y eficiente, en la práctica y en la operatividad cotidiana, que las herramientas que se obtiene de mirarse a uno mismo luego de vivir una situación.



La mesa, es un lugar de resolución, de construcción de la relación. La relación yo la voy a construir, no porque yo decida desde el balcón que la relación va a ser de esta manera. La relación la voy a construir junto con el otro. Es una tarea de co-construcción, y eso se va a hacer en la mesa. Eso se va a hacer en el acto de la negociación.

Y también durante la mesa vamos a resolver el problema junto con el otro. Yo puedo tomar las decisiones en el balcón, pero esas decisiones solamente van a ser operativas para servir, para resolver el problema, junto con el otro, y entonces, de nada van a servir mis decisiones en el balcón, en soledad, si no pueden en la mesa, concretarse en acuerdos o en compromisos.

Entonces la mesa va a ser un lugar de construcción de la relación y resolución del problema. Aparecen de nuevo los dos campos: por un lado la relación, y por el otro el problema.

---

### ACTITUDES PARA “AGRANDAR LA TORTA”

En toda negociación dijimos, que hay un proceso de toma de decisiones. En este proceso de toma de decisiones hay un dilema, que es **James Sebenius** llama “el dilema del negociador”, entre crear valor y distribuir valor.

Generalmente pensamos que la negociación consiste en distribuir valor. La representación de abajo de la negociación es la que responde al esquema “ganar – perder”, quiere decir que todo lo que A se lleva, lo está perdiendo B; o todo lo que B se lleva, lo está perdiendo A. Y cada vez que A gana un punto más, seguro que precisamente es porque B lo pierde. Esta es la concepción tradicional “ganar – perder”.

El cuento de “Planolandia” nos grafica esta idea “ganar – perder”. Es un cuento que aparece en un libro de Paul Watzlawick, donde él dice que había un universo en el cual solamente vivían puntos, y como era un universo en el cual sólo vivían puntos, era un universo de dos dimensiones, en donde solamente había “izquierda – derecha”, “adelante y atrás”. Y todos los habitantes de ese universo plano, que se llamaba “Planolandia”, podían desplazarse a la izquierda, derecha, adelante y atrás; tenían dos dimensiones. De repente un punto, el punto “Pérez”, sueña una noche que estaban todos equivocados, que en realidad no habían dos dimensiones, que había tres, y que por lo tanto existía la profundidad y la altura, y que ellos, si incorporaban este concepto, que era una tercera dimensión, podían tener una vida completamente diferente, con volumen. Y se despierta muy excitado de ese sueño y va corriendo a contarle a sus otros amigos puntos, y a su familia, a papá punto, a mamá punto y al hermano punto, y al cónyuge punto, que están equivocados, que en realidad hay tres dimensiones. Bueno y así trata de diseminarlo por toda la ciudad. Finalmente lo meten preso por loco.

Muchas veces en las negociaciones se da una situación similar: se piensa, para tener el paralelo, como en un mundo plano, o sea, un mundo en el que todo lo que “me estoy llevando yo, se lo quité al otro”, y “si el otro se está llevando algo, seguramente me lo quitó a mí”. Entonces, el dilema básico del negociador es cómo puede hacer para, primero, crear valor, antes de tratar de distribuirlo. Cómo puede hacer, para que lo que va a distribuir entre el otro negociador y él, sea una torta más grande, y que entonces la distribución, sea una distribución que le de mayor beneficio, aún cuando reciba el mismo porcentaje parcial.

Yo puedo ofrecerle a alguien dividir 100 puntos por mitades. Pero si, “trabajando con el otro” logramos encontrar una manera de que lo que haya para dividir en vez de 100 puntos sean 500 puntos y le ofrezco al otro dividirlo por tercios y que el se lleve dos tercios y yo un tercio (o viceversa), en lugar

de ganar yo 100 como en el primer supuesto paso a ganar 166 y el otro pasa a ganar 333. No es mejor ganar 166 que 100?? Y esto es tan válido para mí como para el otro.

Entonces, el gran esfuerzo en todas las negociaciones, va a ser el de buscar maneras de agrandar la torta, buscar maneras de que haya más para distribuir, porque si uno de los negociadores se enfoca en cuánto se lleva él, y cuánto se lleva el otro, y se vincula el concepto de “ganar” tradicional con el concepto de la torta chica, que es totalmente natural en las situaciones de negociación, solamente podrá hacer una negociación distributiva, en donde se distribuye lo poco que hay.

### **El ciclo “culpa – justificación”**

Otra situación que pasa habitualmente, es el ciclo “culpa – justificación”. Se justifica las decisiones que usted toma echándole la culpa al otro, entonces dice “bueno, yo perderé, pero la culpa no la tengo yo”. Es absolutamente normal que esto nos pase, lo que estamos, y generalmente nos pasa a todos, lo que estamos es tratando de generar una reflexión sobre esto.

El ciclo “culpa – justificación” lo único que hace es protegerlo de un sentimiento interno, pero no le ayuda en nada para hacer mejores acuerdos, al contrario, lo empuja a hacer peores acuerdos, porque en el acto de justificarse, en el acto de poner la culpa en el otro, está trabajando en contra de la relación, pues al ponerle la culpa al otro generará una reacción.

### **Certeza**

Después, la actitud con la que se va a la negociación, la actitud de certeza, “yo sé lo que pasa en este juego”, “yo sé lo que es en esta situación”, “yo estoy seguro que si nosotros hacemos tal cosa, esto es lo que va pasar”, la certeza generalmente, está vinculada al desarrollo de una actitud de competencia; la curiosidad, en cambio, genera más una actitud de colaboración. La curiosidad no quiere decir “ser débil”, quiere decir “ser abierto”.

Entonces, cuando tiene una sensación de certeza, esa es una buena señal para preguntarse sobre qué podría ser curioso. Cuando tiene la certidumbre acerca de que algo es de una determinada manera, o de que algo va a pasar, puede preguntarse acerca de qué podría ser curioso en esa situación, y qué podría incentivar mi curiosidad. Es esa actitud de curiosidad la que le va a permitir generar una dinámica de relación con el otro, en donde usted va a obtener mayor información, y mejor relación. La curiosidad le sirve en el campo del problema, para tener mejor información, y le sirve también en el campo de la relación, para tener una relación más constructiva con el otro.

## CONFIANZA

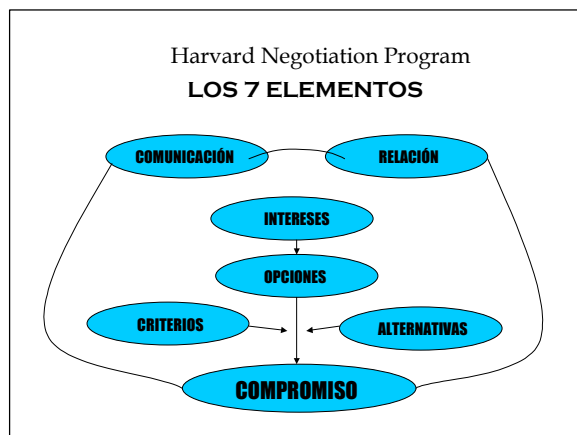
El tema de la confianza es muy importante en las negociaciones, pero la confianza no es algo que existe porque se desea que exista. La confianza tiene una particularidad: es algo que se construye de manera difícil. No es fácil construir confianza. La confianza se construye y es difícil construirla, pero es muy fácil destruirla. La confianza se destruye muy fácilmente. Uno puede haber invertido mucho tiempo y esfuerzo en la construcción de confianza y se puede destruir muy rápidamente. Pero si es difícil construirla, y fácil destruirla, es muy difícil reconstruirla. Una vez que se perdió la confianza, la reconstrucción de la confianza exige un esfuerzo varias veces el esfuerzo que exigió la construcción de la confianza.

Ahora, hay muchos que opinan que la confianza no es un elemento a considerar en las negociaciones, y que en realidad lo que hay que considerar en las negociaciones es si me conviene, o si no me conviene. Yo conozco muy pocas situaciones en las que dentro de ese concepto de “me conviene”, no esté también incluida la relación, por mínima que sea. Es muy difícil pensar que uno puede tener negociaciones con alguien que nunca va a volver a encontrar en su vida, y que no va a tener ninguna repercusión en el futuro. Entonces, como una herramienta para la construcción de confianza, es muy bueno asumir la visión de largo plazo. Aún cuando yo tenga una negociación muy puntual, aún cuando yo tenga una negociación puntual, si yo pienso en el largo plazo, el sólo hecho de pensar en el largo plazo, me da una visión que me va a permitir incorporar otros elementos a la situación de negociación. Y esa visión, de incorporar otros elementos en el largo plazo, me va a permitir pensar cómo construir confianza y cuáles son las cosas que pueden poner en peligro esa confianza construida.

Por otro lado, la confianza está completamente relacionada con el nivel de comunicación. El proceso de construcción de la confianza se hace a través de la comunicación entre las personas. Y pasa una cosa muy curiosa entre comunicación y confianza: cuando nosotros tenemos una sensación de desconfianza con alguien, naturalmente nos retraemos y limitamos la comunicación, como en el conocido caso del “Dilema del Prisionero” en el cual dos prisioneros, cómplices y amigos entre sí, son interrogados separadamente por los guardias y a cada uno le dicen que el otro lo traicionó. Eso genera en cada uno de ellos desconfianza. Ahora bien, cuando se genera la desconfianza y nos retraemos, estamos cometiendo un error gravísimo, porque la desconfianza requiere más comunicación, no menos. El proceso de construcción de confianza es inversamente proporcional a la calidad y la cantidad de comunicación.

Si es necesario construir más confianza, se debe tener más comunicación y no menos, y claro está obviar o sobreponerse a la actitud de que cuando nos generan desconfianza, decimos “yo con ese no hablo”. Lo decimos así, a pesar de que eso impacte negativamente en los resultados que persigue, a pesar de que eso le impida lograr las cosas que necesita. Lo que se trata en la

negociación, es de obtener la satisfacción de aquello que se necesita. Incorporando dentro de sus necesidades la idea del otro, la idea de la relación con el otro. Entonces, cuando hay desconfianza necesitas más comunicación y no menos.



## LOS 7 ELEMENTOS

La idea entonces del proceso es que hay siete elementos básicos en este Esquema de Negociación desarrollado por el Proyecto de Negociación de Harvard. Esos siete elementos -y así se llama, así es conocido en la jerga “harvardiana”- digamos como el “Esquema de los 7 elementos”, tiene tres elementos que se identifican como elementos que tienen que ver con las personas, que son: cómo está funcionando la comunicación, qué tipo de relación hay, y el compromiso que se puede hacer entre las personas que negocian, para llevar adelante un acuerdo. Estos tres elementos están en el campo de las personas.

Y el campo del problema, incorpora básicamente estos conceptos: el concepto de intereses, el concepto de opciones, el de ciertos criterios objetivos o estándares, y el concepto de alternativas, que se ve en el lenguaje de Harvard, hacemos una diferenciación entre opciones y alternativas. Opciones son posibilidades dentro del acuerdo, alternativas son posibilidades de satisfacer mis intereses afuera del acuerdo. La propuesta es ir paso por paso desarrollando el Esquema de los 7 elementos. Este Esquema de los 7 elementos va a permitir que uno pueda prepararse y conducir una negociación, utilizando estas cajitas, que son los elementos.



# RECOMENDACIONES PARA UNA NEGOCIACIÓN PARTIDARIA EFICAZ Y EFICIENTE

GERARDO LE CHEVALLIER\*

La negociación es uno de los aspectos más cotidianos de la vida, y más aun de la política. Se negocia a todos los niveles, en todos los momentos, cualquier cosa: desde quién lleva los niños a la escuela hasta alianzas, coaliciones, cuotas de poder, gobiernos y constituciones... Y tal vez la más fundacional, negociar una sociedad en guerra para, construyendo otra, lograr la paz. Como en El Salvador desde finales de los 70 hasta hace poco.

Y es a partir de mi experiencia en El Salvador que trataré de deducir algunas recomendaciones básicas para aquellos que quieren para lograr una negociación exitosa al menor costo.

Es de todos conocido que al firmarse los acuerdos de paz, el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, entre la guerrilla del FMLN y el gobierno de El Salvador, se daba por finalizada una sangrienta guerra civil que había desgarrado al país por más de diez años. Pero pocos conocen las interioridades de muchos años de negociación tras ese acuerdo de paz, con distintos escenarios y alcances, de acuerdo a la evolución de la situación política nacional e internacional, y su impacto sobre la correlación de fuerzas entre los actores del conflicto.

Esta guerra civil era producto del desmoronamiento de una sociedad neofeudal — impuesta desde La Colonia por la alianza entre los sectores más conservadores de la **oligarquía** salvadoreña y de la **Fuerza Armada** (FF.AA.) — y de la **insurgencia**. Como alternativa a esos modelos excluyentes, la **democracia cristiana** proponía una sociedad democrática en paz. Como ven, internamente existían tres proyectos societales y cuatro actores principales. Pero este conflicto histórico interno se instrumentalizaba a **nivel centroamericano** por el proyecto Sandinista y a **nivel mundial** por el Soviético, con la subsiguiente reacción Estadounidense.

\* Gerardo Le Chevallier es actualmente el Director para América Latina y el Caribe del NDI. Durante su carrera política en El Salvador se distinguió como uno de los principales negociadores que pusieron fin a una guerra civil que duró más de 12 años.

## Introducción



Tomemos pues la maquina del tiempo y remontemos la historia para, de aquí en adelante, aprender algunas lecciones y ahondar en dos aspectos fundamentales: Prepararse para la Negociación y Negociar la Negociación.

---

## **I. Prepararse para la Negociación**

La negociación es un esfuerzo diario y permanente, y la clave está justamente en prepararse. ¿Por qué? Porque evidentemente, existen principios, opciones y metodologías específicas para perfeccionar lo que muchos hacemos de forma natural.

De allí la insistencia de sensibilizar a la clase política sobre la necesidad de prepararse técnica y académicamente en el arte de la negociación y, eventualmente, a practicar lo aprendido. Pues si no se practica lo aprendido y no se preparan, evidentemente su negociación va a tener menores probabilidades de éxito.

### **1) Definir el equipo de negociación.**

Es necesario establecer un equipo de negociación que tenga la responsabilidad de todo lo que es la reflexión y la negociación, y también la de informar a las instancias reglamentarias del partido. La elección de los delegados a la negociación es un ejercicio en sí muy importante. En el caso de El Salvador, fue importante incluir a elementos de las fuerzas armadas — porque algunos militares se oponían a la negociación — en la negociación misma.

No es bueno que su equipo de negociación esté formado solamente por las autoridades estatutarias del partido, sea ésta la Comisión Política, la Comisión Ejecutiva o como se le llame. Porque lo usual es que un sector maneje el partido y que, internamente, existan sectores opositores. Evidentemente el sector opositor dentro del partido se va oponer a la negociación, sea cual fuera. Por lo tanto es clave incorporar en la negociación a todos los sectores del partido — o de la sociedad en el caso arriba referido — para no dejar flancos internos importantes en la fase de negociación. Es así como en el caso salvadoreño se incluyó a los militares en una primera etapa y, para tener éxito, en la etapa final se tuvo que incluir a todos los partidos y sectores sociales, incluyendo los de oposición.

El equipo negociador necesita:

- **Coherencia.** Es más funcional establecer un grupo coherente de amigos, es decir, integrar el grupo que más convenga para negociar por razones de unidad interna, pero que sea un grupo donde existan posibilidades de entendimiento y de trabajo conjunto.
- **Un mandato claro.** Es decir, las labores y objetivos que debe cumplir esa negociación.

- Una delegación precisa de autoridad de parte de las autoridades estatutarias sobre las limitaciones y los mecanismos de comunicación a los cuáles debe responder.

## **2) Definir nuestra misión existencial y fijarse objetivos para la negociación**

¿Qué es lo que queremos realmente? Cuidado, la negociación es sólo una alternativa [no-excluyente] a lo que ya estamos haciendo, ya sea combatir o conseguir votos. El establecimiento absolutamente claro de cuál es nuestra misión en esta vida y cuáles son nuestros objetivos es uno de los requisitos fundamentales para todas nuestras actividades, y especialmente para entablar una negociación coherente.

## **3) El estudio permanente de la opinión pública.**

Todos los conflictos políticos, pacíficos o violentos, se dan en el marco determinado por una matriz de opinión pública: La guerra de Vietnam se ganó en Washington, a miles y miles de kilómetros de las zonas de combate!

Por lo tanto el estudio y seguimiento permanente de esa matriz por la vía de encuestas cualitativas y cuantitativas regulares es indispensable. No hacerlo es simplemente irresponsable. ¿Cuántas coaliciones electorales han resultado con menos votos que los que sus integrantes tenían? En política hay sumas que restan.

Por supuesto, como consecuencia de lo anterior, hay que establecer previamente si la negociación tiene sentido, si será bien aceptada, y eventualmente habrá que desarrollar una estrategia de acciones y de comunicación que permita ir conquistando el apoyo popular: en 1980, después de que la izquierda abandonara la primera Junta Revolucionaria de Gobierno y opta por la insurrección armada, lo primero que hizo la segunda Junta Revolucionaria de Gobierno – integrada solamente por la democracia-cristiana y los militares – fue implementar una reforma agraria, la más profunda de América Latina después de la de Castro, para hacerle frente a uno de los problemas más críticos de la sociedad salvadoreña como era la falta de tierra, y obtener apoyo popular. Se trataba de darle a la democracia un valor instrumental y no solo conceptual.

## **4) ¿To be or not to be? ¿Negociar o NO?**

¿Qué pasa si NO negocio? ¿Cuál es nuestra mejor alternativa? ¿Quedarnos como estamos? ¿O tratar de conseguir algo más por otra vía? ¿Qué puedo obtener, y a cambio de qué? ¿Cuál es mi costo de negociar, ante mis seguidores, aliados, adversarios y el resto de la opinión pública? ¿De tener éxito? ¿Y al fracasar? Porque debemos mantener siempre presente que la

negociación es una alternativa no-excluyente a lo que ya estamos haciendo, ya sea combatir o conseguir votos, pero que además puede tener costos y beneficios..

En el caso de los partidos políticos los escenarios pueden ser: ¿qué conviene más, perder solos o ganar juntos? ¿O conviene más perder solos que perder juntos? Evidentemente, siempre es mejor ganar solos, pero no siempre es posible: ¿Vale la pena arriesgarse?

Mi experiencia me indica que siempre es preferible negociar, aun en las peores circunstancias de guerra o terrorismo, si se toma la precaución de establecer negociaciones preliminares secretas (ver más adelante “Negociando la Negociación”).

### **5) EL FODA+T como Instrumento Metodológico**

Instrumentos para evaluar la situación hay varios, y uno de mucha utilidad es el FODA, que como sus siglas lo indican, es una metodología de análisis que establece las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de una situación específica. Ejercicios como éste, ayudan a que los miembros de la conducción partidaria establezcan rápidamente sus prioridades y percepciones internas y externas de la negociación.

A esta metodología puede agregarse el factor Tiempo para establecer prioridades. ¿Qué pasa si no hacemos nada? ¿Las cosas, si las dejamos como están, tienden a mejorar o a empeorar? De tal forma que a cada una de las fortalezas, oportunidades, debilidades o amenazas usted puede calificarla con un signo más (+) si cree que va a mejorar sola con el tiempo, con un signo igual (=) o cero (0) si cree que el tiempo no tiene incidencia, o con un signo menos (-) si considera que la incidencia del tiempo va a ser negativa.

Por ejemplo, si usted está evaluando las amenazas, como cuando un médico evalúa enfermedades, hay algunas que no van a cambiar con el tiempo, otras que van a disminuir — “que se van a curar solas” — y otras más que empeorarán. Evidentemente, a partir de esta lectura tendrán que enfocarse en resolver aquellas amenazas que empeorarán, dejar para después las que no cambiarán y olvidarse de las que desaparecerán solas.

En política Usted no está negociando en el aire, simples objetos materiales, como se puede negociar un auto, una casa. Está negociando, por ejemplo, en función de un calendario electoral: si se le pasa la fecha ya no se puede inscribir la coalición. Hay negociaciones aún más graves en que pueden morir rehenes, donde no hay agua ni comida para los que están negociando, circunstancias en que el país entero puede quedar sin energía eléctrica y usted está negociando el nuevo contrato colectivo.

## 6) Trabajando con escenarios, complemento metodológico.

Otro instrumento importante en la preparación de la negociación es la previsión de los posibles escenarios aceptables, pues en la política nunca se tiene certeza absoluta de cómo terminará una negociación. Trabajar los escenarios de la negociación significa prever los escenarios positivos, razonables o negativos que puede producir la negociación. Determinar previamente los escenarios aceptables facilita la evaluación de los acuerdos que se van logrando. Esto permite preparar o adecuar estrategias en torno a la negociación y sus resultados intermedios.

Por ejemplo, cuando se negocia una coalición, el partido puede aceptar como arreglo **positivo** aquel en que nos ceden la Presidencia, el gabinete y la plataforma; como **razonable** si nos ceden la Presidencia, la mitad del gabinete y la mitad de la plataforma; y como **negativo**, la mitad del gabinete y la mitad de la plataforma. Así también queda claro, internamente, el mandato del equipo negociador: por menos NO se pacta.

## 7) El análisis y el diagnóstico de la naturaleza de la negociación.

Se trata de establecer muy claramente si es una negociación de largo plazo o de corto plazo. Cuando se negocia con partidos políticos con los cuales ustedes van a convivir por muchos años, evidentemente cualquier negociación, cualquier contacto con ese partido va a significar un activo o un pasivo dentro del marco de esas relaciones de largo plazo y por lo tanto es importante ubicar la negociación dentro de ese contexto.

En este marco es clave proteger e incrementar nuestra credibilidad: uno prefiere negociar con gente de palabra. El político que no cumple su palabra va a tener un futuro arduo e incierto, porque todas sus negociaciones futuras van a complicarse por la falta de confianza y la exigencia de garantías.

## 8) El entorno.

Aquí cabe recalcar la necesidad de buscar y estudiar a los posibles aliados y adversarios, es decir, los que pueden ser afectados positivamente o negativamente por una negociación. En el caso de la guerra civil en El Salvador, el gobierno buscó inmediatamente aliados a nivel centroamericano — y por eso la prioridad a negociar y firmar la paz con Honduras en 1981 — e internacional, primero con los Estados Unidos y después con Europa.

## 9) El conocimiento de las reglas del juego

Esto por supuesto dentro de la especificidad en que se está trabajando. Pero debe partirse del claro hecho de que todas las negociaciones se dan dentro de un marco legal, de que hay reglas que definen el juego. Hay países donde,

por ejemplo, el calendario electoral establece que las coaliciones son sólo para presidente; otros donde son para presidente pero también pueden serlo para senadores y diputados, y eso crea conflictos a la hora de una negociación que evidentemente hay que tomar en cuenta.

Hay plazos, reglas, limitaciones económicas, regulaciones para el acceso a los medios de comunicación; sistemas de primera vuelta o de dos vueltas, etc. Todo eso evidentemente obliga a que se maneje perfectamente el entorno institucional de cada negociación, y los límites o alcances de dicho entorno.

### **10) ¿Será que podemos ganar todos? Todos deben ganar algo!**

Para empezar, el que no tiene nada que ganar no tiene buenos incentivos para negociar y menos aun para cumplir. Lo mismo sucede con el que se siente perdedor...

Aquí sólo caben dos opciones: están los que creen que negociar es casi el arte de estafar al otro, de vender lo más caro posible y comprar lo más barato posible, y están los que tratan de satisfacer equitativamente intereses legítimos, y establecer un arreglo en que todas las partes salgan beneficiadas. Cualquier relación en la que a uno le toca ganar siempre y al otro perder siempre, evidentemente no va a durar mucho tiempo.

### **11) El diagnóstico de la situación de su(s) contraparte(s) en la negociación**

Nuestro equipo tenía que negociar internamente con las Fuerzas Armadas, con la extrema derecha y con la guerrilla insurgente. Esto obliga a establecer una estrategia porque, aunque sea posible enfrentarse con todos al mismo tiempo, a veces es más fácil convencerlos uno por uno. De allí entonces la importancia de ver el entorno en su integralidad y no solamente la negociación bilateral con un aliado potencial.

### **12) La información**

En la negociación debe estar presente constantemente la necesidad de entender qué es lo que piensa el otro. Evidentemente, militarmente esto se llama inteligencia y contrainteligencia. Sobran ejemplos en que uno tiene la capacidad, por no decir la obligación, de obtener información de lo que piensa el adversario, de infiltrarlo, de tener amigos, agentes o como se le quiera llamar, en las filas del otro, para saber lo que está pasando y lo que está pensando el que estará frente a usted en la mesa de negociación.

### **13) La ética en la negociación**

El punto anterior nos obliga a abordar el tema de la ética y, más ampliamente, recalcar que la negociación no solo debe basarse en la confianza. Con esta

perspectiva, para los políticos *la ética* es una auto-limitación que no necesariamente es asumida por “los otros”. Es un asunto sensible, pues al entrar a un escenario donde el que está frente a usted tiene una percepción muy diferente de la ética, usted puede ser arrastrado o tentado a actuar de la misma manera, lo que puede traer consecuencias graves relacionadas con la pérdida de identidad y de los valores mismos con los cuales se está negociando. Se trata en este sentido de estar perfectamente claros hasta donde llegan sus limitaciones éticas y saber que en una negociación seguramente esas “auto-limitaciones” no las comparten los otros.

#### **14) Asesores especializados en el conocimiento de todas las contrapartes posibles**

Esto es un aspecto central en la determinación de tareas en todo equipo de negociación, y en su personal de apoyo. Estos especialistas deben dedicarse a investigar a los demás sujetos de negociación y recibir toda la información pública y privada que se pueda obtener por cualquier vía. Así, aprenderán a pensar, actuar y comportarse como nuestras contrapartes con el propósito de anticipar su comportamiento y ayudar a preparar nuestra estrategia tanto como nuestro entrenamiento.

Efectivamente, estos especialistas también deben ser usados como los “sparrings” en el boxeo, de manera que cada vez que se prepara una negociación o un ensayo de negociación, se cuenta con gente capacitada para adivinar “*A lo que ustedes están pensando, X contestaría tal cosa*” o advertir “*a lo que ustedes están proponiendo se va a oponer Y*”.

#### **15) Metodología de Negociación**

Sólo existen dos maneras de negociar: deductiva o inductivamente.

La negociación deductiva es aquella en que se está de acuerdo con “el otro” con relación a lo que se desea lograr, al objetivo final, y de allí se deduce lo demás. Por ejemplo si todos están de acuerdo en lograr una sociedad democrática, todos tratarán de ponerse de acuerdo en cómo lograr una sociedad más democrática y de allí deducir lo que se debe hacer.

Pero también se puede negociar inductivamente, es decir lograr pequeños acuerdo parciales sin comprometerse en un acuerdo final, como lo hizo el gobierno de José Napoleón Duarte con la guerrilla en 1984. Nosotros queríamos una sociedad democrática en que el poder se obtiene en las urnas y la guerrilla quería conquistarlo con las armas. Dos posiciones incompatibles. ¿Qué decidimos? Negociar lo que se llamó la “humanización de la guerra”, con acuerdos como el respeto de la población no combatiente, intercambio de prisioneros, etc. Como ven, es posible negociar hasta la guerra.

Evidentemente, el método deductivo es mejor para lograr resultados definitivos, pero el inductivo permite lograr resultados concretos más rápidamente. Tal vez lo más importante es que se puede negociar en cualquier momento.

### 16) El semáforo

Esta técnica se basa en las tres luces que tiene el semáforo, para establecer una matriz que compara las posiciones de las partes en conflicto. El procedimiento es sencillo: se coloca en una matriz los diferentes puntos de vista que tienen las partes sobre todos los temas negociables, y se colorean con verde los puntos de coincidencia, con amarillo los puntos de cercanía y con rojo los puntos donde hay total desacuerdo.

Con la aplicación de esta metodología, antes de empezar a negociar, ya tiene claros sus objetivos y sus intereses, pero también la cercanía con las posiciones ajenas, con lo que puede determinar previamente su estrategia. Por ejemplo, en los temas donde no hay posibilidad de acuerdo — resaltados en rojo — si ninguno cede no habrá acuerdo. Pero, mejor aun, con eso Usted puede pagar “barato” acuerdos “caros”, o sea ceder temas “verdes” a cambio de “rojos”.

### 17) Sistema de Evaluación y Seguimiento

Una organización política debe establecer mecanismos de evaluación y seguimiento permanente para hacer los ajustes a tiempo, o cuando menos al menor costo posible: por muy tarde que sea, siempre es mejor tarde que nunca. Les propongo cuatro criterios:

- **La coherencia:** si la negociación acordada requiere una inversión de cincuenta millones de dólares y usted solo tiene uno en caja, tenemos una incoherencia grave.
- **El margen de seguridad, o nivel de riesgo:** siguiendo con el mismo ejemplo, puede ser que ahora sólo tenga un millón en caja, pero que su partido acostumbre recaudar cien millones en cada campaña, y faltan dos años para las elecciones. En este caso no hay incoherencia, y su margen de seguridad es del 100%.
- **Ventajas comparativas.** Obviamente, si Usted tiene ese único millón en la caja, no es lo mismo negociar una coalición con otro partido que tal vez va a recaudar diez millones que con uno que ya tiene cien. Peor aun si el otro candidato tiene mejor imagen y estructura. Si así fuera, usted deberá establecer claramente de qué recursos dispone para superar sus desventajas relativas, o quedarse en casa!
- **Audidores:** Es imprescindible contar con un equipo, puede ser una

persona, que se encargue de darle seguimiento constante a lo planificado y lo acordado, pues se entiende que los objetivos y metas planteadas pueden subdividirse en alcances parciales intermedios que es indispensable someter a constantes verificaciones.

### 1) ¿Negociación pública o negociación privada?

Antes que nada, y preferentemente por la vía de contactos preliminares secretos, es preciso acordar si la negociación va a ser pública, privada o incluso secreta. También hay que establecer de antemano la estrategia de comunicaciones frente a la opinión pública y los medios de comunicación. Por ejemplo, si los acuerdos que se van a ir logrando se ponen en el congelador hasta que se concluya toda la negociación, o si se van a ir divulgando parcialmente, y la forma en que se darán a conocer.

El caso salvadoreño da una idea clara de la importancia de anticipar con mucho criterio la divulgación de la agenda y de los avances. Un error que creo que cometió la guerrilla fue empezar con el tema del ejército – que NO le importaba tanto al gobierno ultra-conservador – y dejar la agenda económica y social al final – que SI afectaba los intereses económicos de la clase en el poder. ¿Por qué un error? Porque la opinión pública, cuando tuvo conocimiento que todo estaba listo menos la agenda económica y social, reaccionó tanto a favor de que se firmara la paz, que ya no hubo espacio político para negociar la agenda económica y social. Una vez que se firmó la paz y los guerrilleros entregaron las armas, ya no tenían con qué negociar.

Las negociaciones generan una tremenda expectativa, por lo que el fracaso de la negociación puede tener un costo muy alto para todas las partes. Incluso es prudente inclusive negociar, antes de comenzar las negociaciones, las formas en que éstas podrían ser interrumpidas en caso de fracasar.

### 2) ¿Quiénes negocian? ¿Dónde?

Evidentemente, ambos equipos deben tener el mismo nivel de decisión. Además, es bueno que haya amigos en ambos lados de la negociación porque eso la hace menos tensa y más factible.

En resumen, hay que buscar el mejor entorno físico y humano para facilitar los resultados.

### 3) La agenda: ¿Qué se negocia y en qué orden?

Ya se vio en el ejemplo anterior, que el orden de la agenda puede afectar las negociaciones, especialmente si se traslada a la opinión pública.

## II. Negociar la Negociación



#### 4) Los tiempos

Vietnam del Norte pasó casi un año negociando con los Estados Unidos, en París, la forma de la mesa de negociación. Claro, lo que les importaba NO era la mesa de negociación, era que ellos sabían que el tiempo estaba en contra de los Estados Unidos porque el Presidente Nixon quería resolver la guerra para ganar su reelección. Entonces ellos “perdieron” el tiempo y ganaron la guerra!

#### 5) ¿Cómo se negocia?

¿De manera inductiva o deductiva?

Y no se olviden de las recomendaciones que nos ha hecho Francisco Diez a partir de sus experiencias profesionales y de su formación académica en la Universidad de Harvard:

- Discuta problemas, no personas.
- Discuta intereses, no posiciones.
- Trabaje con criterios objetivos y compartir razonamientos.
- Busque alternativas y procedimientos creativos para avanzar en la negociación.

#### 6) Mecanismos de mediación y/o de garantía

El contar con la asistencia de mediadores, intermediarios o facilitadores, llámeseles como se les llame, puede ser un elemento extremadamente útil, sobretodo porque la presencia de terceros con mucha fuerza moral puede moderar las demandas y las actitudes de las partes.

En la negociación es fundamental incluir mecanismos de garantía, de manera que si en algún momento dado un sector considera que ha habido incumplimientos en lo convenido, tiene una instancia o mecanismos para apelar. Los intermediarios a que acabamos de referirnos pueden contribuir tremendamente con esta labor.

#### 7) Las actas

Y por supuesto, se debe establecer qué se acuerda y cómo se acuerda, y si se firma o no se firma, pero de alguna manera llevar apuntes de lo acordado, y cada sesión debe empezar y terminar con la lectura de los acuerdos recién celebrados. La negociación no puede estar basada solamente en lo que los negociadores recuerdan.

# CAMPAÑAS ELECTORALES Y FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS\*

LUIS ALBERTO CORDERO\*\*

## Introducción

Veinte años después del inicio de la transición democrática en América Latina y habiéndose reestablecido los regímenes democráticos, los procesos electorales y sus principales actores —los partidos políticos— son hoy objeto de la más severa y despiadada de las críticas, cuando se revisa su *performance* como entidades responsables de la articulación y la agregación de intereses sociales.

Destaca en esa valoración el tema del financiamiento de las campañas electorales y de las actividades de los partidos políticos, ya que la *política* en América Latina -por quedarnos en estas latitudes solamente- se ha vuelto una actividad cada vez más costosa por el incremento de los gastos de las campañas electorales que se *disparan* por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de *marketing*. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos tengan actividades ordinarias permanentes y no solo compitan en eventos electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo.

En América Latina el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales. Aquí, los casos de corrupción son mucho más abundantes por la dificultad de introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización.

Desde hace un buen tiempo, en una considerable cantidad de países latinoamericanos se produjeron reformas que permitieron la introducción de aportes estatales para ayudar a los partidos a hacer frente a sus gastos electorales. Esta provisión de fondos tuvo como objetivo, básicamente:

\* Apuntes de una presentación de Luis Alberto Cordero para el Programa de Liderazgo del NDI, Febrero 2000

\*\* Luis Alberto Cordero fue Vice-Ministro de la Presidencia del Presidente Oscar Arias Sánchez, entre 1986-1990. Entre 1993 y el año 2000 trabajó con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a cargo de la Dirección de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Actualmente es consultor en asuntos políticos y electorales de varias entidades de cooperación internacional.

- i) aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su dependencia frente a los grupos de interés,
- ii) asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contenedoras; y
- iii) disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular, y para evitar la penetración de otros dineros ilegales.

No obstante, el financiamiento estatal debe establecerse en estricto apego al *principio de neutralidad* de los fondos públicos, para nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, protegiendo así a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder. El *principio de neutralidad* debe garantizar que en la distribución de los recursos públicos entre los diversos actores electorales, no haya sesgos que favorezcan a fuerza política alguna.

El acceso al financiamiento estatal puede determinar la configuración del *sistema de partidos* tendiendo hacia el mantenimiento del *status quo*, preservando la fuerza de las agrupaciones existentes, o facilitando el acceso de nuevos actores que se nutren del financiamiento estatal mientras construyen una base de adhesión propia. En igual forma, puede orientar la naturaleza de un *sistema electoral*.

A pesar de los avances significativos logrados en la región, tenemos muchas tareas aún inconclusas y estamos muy lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, y con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización. Esto demuestra que los sistemas electorales, a pesar de las buenas experiencias de algunas naciones, no han podido superar -con la práctica y la legislación- rezagos notables en esta materia.

La eficiencia de los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la promulgación de las normas legales pertinentes está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores. Los sistemas de fiscalización deben ser sistemas sencillos, efectivos, realistas pero de aplicación estricta. Debe asegurarse la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos.

Aunque como ya se dijo que en América Latina el financiamiento privado sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales, también es cierto que en la mayoría de los países prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento. En estos sistemas mixtos, el establecimiento de un sistema neutral y equitativo de financiamiento estatal ha sido una de las debilidades más notorias.

En efecto, la contribución estatal a las campañas electorales ha presentado, desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios. El sistema ha sido sesgado hacia la consolidación de tendencias bipolares del electorado mediante el establecimiento de altas barreras de acceso.

En algunos países, como Costa Rica, se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el *rendimiento* electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público. A estos propósitos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado:

*“En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral...equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación.”* (Resolución No. 980-91, p. 28)

Por otra parte, en la mayoría de los países, ante la creciente necesidad de recursos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas, los partidos políticos recurren más al financiamiento privado, y al hacerlo ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa, como el de la igualdad ante la ley, el pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente y en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y consecuentemente vulneran los principios de un sistema electoral transparente y equitativo.

También debe mencionarse que no existe mucha legislación en cuanto a límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos. Al nivel latinoamericano, solamente existen límites en las legislaciones de Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Y no hablamos únicamente de limitaciones en cuanto a montos, sino también con relación a la naturaleza de los gastos. En este último caso, en general se permite financiar actividades de organización, dirección, censo y propaganda.<sup>2</sup>

En la región, el desarrollo histórico constitucional evidencia una evolución en la actitud hacia los partidos políticos. Así como sucedió en Europa, en un momento inicial se presentó una oposición hacia el reconocimiento del papel de los partidos políticos. Hoy día es notable el desarrollo de un marco definido que reconoce la actividad partidaria como componente fundamental de la democracia y, por lo tanto, promueve una asistencia directa por parte del Estado a la labor de los partidos políticos.

<sup>2</sup> Por labores de organización se entienden las actividades necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos. Se pueden incluir los gastos de inscripción del partido, la integración y funcionamiento de comités, asambleas y convenciones, la instalación de clubes, la celebración de reuniones, y los programas de preparación y capacitación de delegados fiscales y miembros de juntas electorales. Por actividades de dirección se entienden aquellas de programación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Las actividades de censo se refieren a la confección del registro de ciudadanos sufragantes y de los simpatizantes de cada partido. La propaganda se delimita en: exposiciones, discursos, conferencias de prensa y anuncios por radio y televisión, carteles, banderas, banderines, panfletos, volantes e insignias.

En países como México y Argentina, en los cuales se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político, se han diseñado modelos de financiamiento público para sostener sus actividades permanentes.

En el continente americano también existen formas de financiamiento público indirecto, algunas de las cuales pasan inadvertidas para los ciudadanos y los interesados en estos temas. El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos políticos, la propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso discrecional de fondos estatales se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público. También está el uso de espacios gratuitos en la radio y televisión públicas, y la utilización de instalaciones estatales para la realización de actividades de los partidos.

Parece ser cierto que estamos sobrados de diagnósticos sobre esta temática, y en ese sentido, es de nuestra preferencia entonces, para animar el debate y generar reacciones, ensayar algunas propuestas de reformas, con el norte puesto en el fortalecimiento de nuestros sistemas políticos y sistemas electorales.

---

### **Orientaciones Generales de una Reforma**

El estudio de la experiencia de los países de la región latinoamericana nos revela que los problemas son comunes y las interrogantes están vigentes en toda la geografía continental. Consideramos que las sociedades de América, unas más que otras, deben responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuánto está dispuesta la sociedad a pagar por el mantenimiento de su sistema político?
2. ¿Cómo controlar la influencia de los grupos de interés sobre los órganos de decisión del Estado?
3. ¿Cómo evitar la injerencia de dineros de dudosa procedencia en el escenario político?
4. ¿Cómo asegurar regímenes electorales competitivos y, por lo tanto, cómo nivelar las posibilidades de las diferentes fuerzas políticas de canalizar su mensaje al electorado?
5. ¿Cómo distribuir el financiamiento estatal de forma que sea lo más neutral posible?
6. ¿Qué papel quiere darle la sociedad a los partidos políticos: Simple asociaciones para fines electorales, o asociaciones con una función permanente dentro del sistema político? En consecuencia, ¿Se deben financiar por el Estado solamente las campañas electorales; solamente las actividades permanentes, o ambas?

Toda propuesta de reforma y la respuesta a las anteriores interrogantes debe tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Reducir la influencia del dinero en las campañas electorales y en la política en general, mediante la disminución de su impacto, a través de medidas tales como acortar el tiempo de las campañas, fijar límites a los gastos y regular las contribuciones privadas.
- b) Orientar correctamente la inversión para que ésta recaiga en actividades que fortalezcan la cultura política y la promoción de los valores fundamentales, en lugar de despilfarrar el dinero en propaganda excesiva o en campañas negativas.
- c) Disminuir o erradicar los niveles de tráfico de influencias y corrupción, cuando esto sea evidentemente posible.
- d) Fortalecer la transparencia y la publicidad del origen y el uso de los recursos por parte de los partidos políticos.
- e) Promover sistemas políticos y electorales realmente competitivos y equitativos.

Para la consecución de estos objetivos es importante e impostergable impulsar una reforma legal e institucional de nivel regional, reconociendo la particularidad cultural y sistémica de cada país; también, es necesario promover un cambio en las actitudes, los valores y el comportamiento de la clase política. Esto último, sin embargo, sólo se producirá frente a una actitud cada vez más crítica de la sociedad civil o no estatal. El norte de esta reforma debe tender a construir una nueva convergencia entre ética y política para lograr una revalorización de la política.

Sin embargo, no existen soluciones perfectas en el financiamiento de los partidos políticos, y por lo tanto no se puede partir de modelos abstractos ni ideales, sino del análisis riguroso de los elementos fácticos y *la particularidad de cada sistema electoral y cada sistema político* y su relación con el entorno. La experiencia internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. La existencia de normas complejas de regulación no garantiza la erradicación de la “*desviación patológica*” del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático.

El desafío presente y futuro más importante es, precisamente, el tratamiento integral del tema. Hay que asegurar la existencia de un marco legal efectivo y debe lograrse la participación activa –con una actitud sensible y vigilante– de las organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación masiva –con una objetividad absoluta– también tienen una responsabilidad y una tarea. La vigilancia cívica debe extenderse al seguimiento de los ingresos y los gastos de los partidos, así como a los procedimientos por los cuales se define a las contrapartes contractuales del Estado, especialmente aquellas corporaciones que resultan favorecidas con concesiones de obras y servicios

que se pagan con fondos estatales.

En realidad, las alternativas en este campo no son múltiples. Se puede pensar en dos posiciones extremas que no resultan muy convenientes, y en un sistema intermedio que tienda un puente entre posturas y así evite los efectos negativos de los extremos. Por un lado está la adopción de un *sistema de financiamiento exclusivamente privado*. Sus consecuencias serían nefastas para garantizar el principio de independencia de los órganos del Estado, así como para la libre expresión de fuerzas, posiciones y planteamientos dentro de un sistema democrático competitivo.

Tal situación sería sumamente lesiva para la democracia, porque, como lo plantea Giovanni Sartori (.....) “es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia.”

La problemática del financiamiento privado se debe analizar desde dos ópticas. Por una parte es deseable que los partidos políticos tengan medios para autofinanciar sus actividades, ya sean electorales o permanentes, como las de formación de liderazgos, promoción de la cultura política y la investigación especializada, las cuales reciben poca atención en el sistema vigente de financiamiento público. En esto debe incluirse la cobertura de sus gastos administrativos y de operación ordinaria.

Por otro lado, es interés de la sociedad que los partidos políticos sean independientes del poder de los grandes grupos económicos o de interés, que pretenden influir sobre la formación de políticas públicas a través de sus contribuciones a los partidos políticos.

En el otro extremo se encuentra el *sistema de financiamiento exclusivamente estatal*. El Estado provee el financiamiento tanto para campañas electorales como, idealmente, también para los gastos ordinarios de los partidos, prohibiendo el financiamiento privado. El Estado juega un papel importante para asegurar procesos electorales competitivos y transparentes que se reconozcan como legítimos por la sociedad.

Esto podría resultar muy oneroso para las sociedades americanas que tienen problemas muy serios de desarrollo social y económico aún por resolver; a su vez la dependencia exclusiva de los fondos públicos puede ocasionar una excesiva burocratización de las estructuras partidarias y un distanciamiento de la sociedad civil. A ello debemos agregar la imposibilidad de controlar las contribuciones privadas, que igualmente se producirán aunque estuviesen vedadas por la ley.

En el centro del espectro se encuentran los *sistemas mixtos de financiamiento, tanto público como privado*, que son los que prevalecen en América Latina, y esto nos lleva a contemplar otro punto importante de la reforma necesaria:

En la mayoría de los países del continente se financian únicamente los gastos electorales de los partidos. Esta tendencia ha influido determinadamente en la formación de la cultura del *electoralismo* que caracteriza a los partidos políticos.

México y Panamá resultan ser dos buenos casos de estudio de este sistema, ya que en ambos países se financian con fondos estatales no sólo las campañas electorales sino las actividades permanentes de los partidos políticos.

Como dijimos que la intención era generar un debate constructivo, a continuación se expresan algunas propuestas puntuales de reforma sobre financiamiento de partidos políticos.

1. Impulsar un modelo mixto que contemple el financiamiento estatal tanto de las actividades permanentes como de los gastos electorales de los partidos políticos, y una regulación del financiamiento privado basada en la publicidad de las donaciones, de forma que se asegure una mayor transparencia.
2. Proveer, dentro del sistema mixto, que el financiamiento estatal garantice: i) el derecho de asociación política (consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos); ii) el principio de independencia de los órganos del Estado; iii) el principio de igualdad.
3. Definir los requisitos legales de acceso al financiamiento estatal (como ya existen en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) pero que no sean tan rigurosos que terminen convirtiéndose en barreras de ingreso para nuevas fuerzas o partidos minoritarios, anulando la expresión del pluralismo necesario en todas la sociedades.
4. Disminuir drásticamente la duración de las campañas, y establecer límites a los gastos de publicidad y propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica, que es un verdadero *disparador* de dinero.
5. Asegurar un elenco mínimo de condiciones equitativas en la contienda electoral, facilitando a los partidos políticos un acceso equivalente a todos los medios de comunicación masiva, de modo que se asegure un efecto neutral de los recursos estatales.
6. Publicitar las contribuciones individuales, de tal forma que un auditor interno en cada partido divulgue periódicamente el origen y el monto de todas las contribuciones. Esta obligación conduce a la transparencia y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los partidos. Además, permite el desarrollo de una actitud participativa y contralora de los ciudadanos, quienes tendrán herramientas para conocer y evaluar las intenciones de las fuerzas económicas detrás de cada partido político.

## Propuestas Puntuales de Reforma



7. Prohibir las donaciones de personas jurídicas, las sociedades anónimas y las donaciones procedentes del extranjero.
8. Confirmar a los organismos electorales como los responsables naturales del control y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurándoles contar con procedimientos y mecanismos de supervisión suficientes.<sup>8</sup>
9. Establecer órganos internos de vigilancia, tales como Consejos o Comités de Control Ético, y Auditorías Internas de los partidos políticos.
10. Auditar efectivamente los gastos de los partidos políticos como condición indispensable para recibir el beneficio del financiamiento estatal. Para estos efectos, es necesario uniformar los sistemas contables de los partidos políticos, asegurando una aplicación estándar de las medidas de control y fiscalización que incluya, al menos, un esquema de periodicidad para la presentación de informes y la realización de auditorías contables y financieras.
11. Divulgar los resultados de las auditorías contables y financieras, preferentemente antes de la elección de que se trate.
12. Disponer de mayores recursos para la formación política y la capacitación de cuadros dirigentes, con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo de la cultura política en la región propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.
13. Cumplir efectivamente con la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas. En esta dirección es importante contar con legislación que permita dar seguimiento puntual a las variaciones en la situación patrimonial de los funcionarios de elección popular, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio, auditadas por contadores certificados, al inicio de su postulación, una vez al año, y al dejar el cargo. Aunque muchos funcionarios han encontrado formas de encubrir sus bienes, registrándolos a nombre de terceros, de sociedades o, hasta de su cónyuge, medidas de este tipo previenen al funcionario de la actitud vigilante que está asumiendo la sociedad civil.

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad no estatal. La fiscalización contribuye a la certeza y a la equidad. Y esto está a la base de los sistemas electorales, junto con el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil, que está llamada a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia que actividad demanda. La política debe rescatar la dignidad que tuvo y que nunca debió perder.

# FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA\*

HUMBERTO NJAIM\*\*

Hablar de financiamiento de la política lleva a desarrollar conceptos y enfoques de mayor generalidad y más comprensivos que los hasta ahora más frecuentemente estudiados de financiamiento electoral (ver financiamiento de los procesos electorales) o de *financiamiento de partidos políticos*, abarca también, por lo tanto, más allá de la inagotable casuística de las legislaciones y peculiaridades nacionales, las formas como las sociedades enfrentan la dificultad de lograr y aportar recursos para el funcionamiento mismo del sistema político y cómo los actores del sistema, a su vez, organizados o no organizados, resuelven, en su propio nivel, el problema de lograr dedicarse eficazmente a la política. La profusión, el ámbito y el rigor cada vez mayores de las investigaciones empíricas y normativas sobre financiamiento electoral y de partidos (ver, por ejemplo, para el ámbito iberoamericano Del Castillo y Zovatto (editores) 1998) han enriquecido el conocimiento sobre dichos temas pero suscitan cada vez más agudamente la necesidad de remontarse a concepciones de mayor alcance teórico que permitan vincularlos más sistemáticamente con otras disciplinas fuera de las politológicas y jurídicas.

En este sentido el financiamiento político no es sino un caso especial de la utilización de recursos escasos presentes que serán retribuidos con beneficios futuros que compensen la inversión y el tiempo transcurrido, quizá con creces, desde que se realizó. Es decir, se trata de la existencia de objetivos que se quieren lograr, de la constatación de que su logro es costoso y de la creación de incentivos para que surjan formas de enjugar tales costos. Estos aspectos y perspectivas financieros generales son pertinentes para el análisis del financiamiento político sólo que en este campo se presentan dentro de un grado tan elevado de incertidumbre y polémica que parecen inapropiados y hasta se llega a rechazar completamente su aplicación.

Sin embargo, si bien se mira, la estructura del problema es similar tanto en la economía como en la política. Pero, en esta última las preguntas sobre si existen realmente tales beneficios, sobre quién realmente se beneficia y, sobre todo, la legitimidad de tal beneficio (ver *corrupción política*) constituyen su núcleo mismo y, sobre todo, el de la política democrática. En efecto, el financiamiento político no sólo consume recursos en dinero sino también

\* Documento desarrollado para la 2ª edición del Diccionario Electoral de CAPEL.

\*\* Humberto Njaim es Director adjunto del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela Miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Manuel García-Pelayo. Fue Director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y Comisionado de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

los que derivan de un involucramiento personal y colectivo que no se da con tanta intensidad en el campo económico. Por otra parte, el ideario democrático impone severas restricciones en cuanto a los beneficios permisibles sobre todo en los casos de financiamiento electoral y partidista y estas cuestiones están sometidas a una viva discusión a la que todos nos sentimos autorizados y no admitimos que sobre ellas sólo puedan opinar especialistas. De esta manera el tema del financiamiento de la política forma una sección fundamental de la *teoría de la democracia*.

---

## **Financiamiento político y democracia**

En todos los sistemas políticos ha existido, de una u otra forma, una “clase política” (Mosca 1958) destacada del resto de la sociedad (García-Pelayo 1991a) y siempre es posible suscitar la pregunta sobre cómo ha logrado mantenerse para realizar su actividad, pero, en sistemas más o menos cerrados o de participación restringida el tema ha carecido del carácter nuclear y problemático que adquiere en nuestro tiempo dentro del marco del sistema democrático y de la política abierta y de masas que éste supone. Los diferentes aspectos de este hecho fundamental podrán verse más claramente considerando dos temas principales: el financiamiento de la democracia misma y el financiamiento de los actores de la democracia.

### **A. Financiamiento de la Democracia**

Operativamente las democracias se definen por la determinación de mayorías decisorias a través de procesos electorales. Ahora bien, la escala de las sociedades políticas actuales, aun en los estados más pequeños, significa que cada elección, incluso las locales, entrañen costos apreciables para su realización. Entre tales costos no sólo deben incluirse los propiamente monetarios sino también los impactos de todo tipo en la mayor o menor incertidumbre y agitación que producen estos procesos, impactos que en democracias poco consolidadas y en sociedades escasamente institucionalizadas llegan a ser muy acentuados. Pero también el progreso democrático conduce a que, debido a diversos factores, las elecciones se hagan cada vez más frecuentes. Uno de estos factores es que cada vez son electas un mayor número de autoridades que antes no eran elegidas.

Los diferentes procesos de *descentralización política* o de devolución conducen a este resultado pero por otro lado hay también cada vez más elecciones porque se acortan los períodos de muchas de dichas autoridades. Además, este incremento cuantitativo se potencia con la introducción de otros tipos de elecciones como los referendos, donde lo que supuestamente no están en juego personas sino decisiones, y los plebiscitos.

El fenómeno se reviste de una cobertura doctrinaria e ideológica cuando no sólo se produce por un proceso de maduración democrática sino que también se lo justifica y propulsa a partir de ideas que proclaman el necesario

advenimiento de una *democracia participativa* según unos complementaria, según otros superadora de la *democracia representativa*. Cualquiera sea, sin embargo, la interpretación que se sustente sobre la democracia participativa, y pese a que se sostenga que no se reduce a la simple multiplicación de elecciones tal es, sin embargo, uno de sus resultados. De todas maneras la participación entendida en su sentido más amplio envuelve un costo educativo importante. Es necesario así tener en cuenta que también la desconfianza en los representantes y en las formas de la democracia representativa son un importante factor generador de costos.

Junto al incremento cuantitativo de procesos electorales se desarrollan paralelamente los progresos tecnológicos aplicados al acto de votación en sus diferentes fases, es decir, al registro de electores, al voto en sí mismo, al escrutinio de lo votado y a la transmisión telemática de los resultados. Ya existen hoy importantes inversiones dedicadas a lo que podríamos llamar la industrialización del voto lo cual constituye un factor nada despreciable de aumento de los costos.

Pero este hecho tecnológico-económico, cuya presión sería relativamente simple de manejar, se convierte en un coadyuvante explosivo al aumento de la carga financiera cuando se combina con la desconfianza y deslegitimación de un sistema político, en general, y de un sistema de administración electoral, en especial. En tal caso ocurre que se emprende un esfuerzo, probablemente mal encaminado, de reemplazar la credibilidad perdida por la supuesta seguridad brindada por la tecnología. Al ser esta situación más frecuente en países que al mismo tiempo que más inestables políticamente son más pobres, nos encontramos con la paradójica situación de que la democracia se vuelve más costosa donde menos debería serlo y el incremento de los costos democráticos se convierte en un factor de crisis y un argumento importante de quienes adversan el sistema.

Procesos electorales, actos de votación, tecnologías electorales, etc. deben ser administrados y convenientemente gerenciados lo cual consume recursos, independientemente de esta tarea la realice un ente estructural y funcionalmente diferenciado del resto del estado, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos, o algún órgano administrativo regular dentro de cuyas atribuciones se incluye también la administración electoral. En la sección III se verá como a los organismos electorales se les requiere también que enfrenten la compleja tarea para electoral del control del financiamiento.

De esta manera, pues, tanto por razones estructurales como coyunturales, tanto generales a todos los sistemas políticos democráticos, como específicos a algunos de ellos el renglón de los costos de la política democrática pasa a convertirse en un asunto al que cada vez habrá que darle más importancia y atención en la contabilidad y estadística del estado. No obstante, la

enunciación del tema revela inmediatamente las dificultades que impiden su más riguroso tratamiento pues cualquier insinuación sobre la optimización de los objetivos democráticos con base en consideraciones de costos es tachada de economicista alegándose un carácter cuasi absoluto e intransable de los valores democráticos en relación con otros que también habría que tomar en cuenta. Este extremo que, a su vez, podría calificarse de “politicista”, no siempre es tan consecuentemente aplicado por los actores políticos o en las legislaciones. En el primer caso cuando estos, después de estimular la euforia electoral, alegan luego la fatiga de los electores para frenarla y en el segundo, cuando algunas establecen normas que obligan a presentar *cauciones* a los candidatos a quienes luego les serán descontadas de no obtener un número mínimo de votos (Pinto-Duschinsky 1997) En esta última situación se crea otro conflicto agudo de valores pues los afectados por la medida alegarán, a su vez, que con ello se establece una intolerable barrera de entrada a nuevas o disidentes fuerzas políticas.

### **B. Financiamiento de los Actores de la Democracia**

Si la ecuación ideológica de costos y beneficios es netamente favorable a la democracia la consecuencia lógica estricta sería que también lo fuera respecto de sus elementos componentes, especialmente respecto de los agentes que tienen a su cargo la realización de la democracia, a saber, sus protagonistas políticos individuales o colectivos, puesto que si se admite un postulado como válido debe también admitirse la validez de lo que lo posibilita. Sin embargo, no es así. El tema del financiamiento público de dichos actores nos remite a viejas discusiones sobre el carácter productivo y la justificación del trabajo político que hasta se llega a considerar parasitario. Es así como quizá se convenga en que no puede haber un mundo sin política pero no se deja completamente de pensar que podría haberlo sin políticos.

En este sentido los cuestionamientos a la democracia representativa son en el fondo también cuestionamientos a la existencia misma de una clase política. Este viejo tema parecía, sin embargo, haber sido superado por un consenso pacífico en la doctrina respecto de la necesidad y conveniencia de financiamiento público de los partidos políticos pero vuelve a generar polémica en muchos países. Por otra parte, contribuye a complicar la discusión la posibilidad de financiamiento privado directo de los agentes de la política, variedad que no es concebible en el caso del financiamiento de la democracia como tal.

Con referencia a enfoques económicos a los que deliberadamente se ha querido recurrir en este artículo, la pregunta consistiría en determinar si la actuación de los actores políticos debe considerarse un bien público que no se producirá espontáneamente en las magnitudes requeridas y que requerirá para ello de algún tipo de intervenciones complementarias, entre estas el financiamiento público. Adicionalmente se plantearía la interrogante de si

los beneficios obtenidos mediante el financiamiento privado contribuyen al desmedro del bien común o si constituyen un mal menor inevitable que hay que asumir so pena de restringir excesivamente el libre ejercicio democrático si se prohíbe y que, más bien, debería controlarse antes que suprimirlo completamente.

En la célebre sentencia Buckley v. Valeo de la Corte Suprema de los Estados Unidos está planteada en definitiva esta cuestión hasta ahora ausente en la literatura latinoamericana donde sólo se problematiza el aspecto de la mediatización que impondría el financiamiento privado. En lo que sigue se abordará cada uno de estos aspectos debiendo advertirse que desde el nivel de abstracción y generalización empleado en este artículo el financiamiento privado y el público presentan sus ventajas y desventajas características aun si se combinan y que por ello no interesa tanto, constatar el predominio del sistema mixto y describir su variada gama de formas como analizar las ventajas y desventajas de los tipos puros que lo componen.

En los sistemas democráticos de masas la cuestión del financiamiento público se refiere fundamentalmente a actores colectivos, llámense o no partidos políticos, sin embargo, no se excluye, en principio, tal financiamiento para actores individuales sobre todo bajo la forma de candidaturas en campañas electorales, lo que, sin embargo, crea problemas especiales a los que se aludirá posteriormente. La concepción hasta ahora predominante ha considerado a los partidos políticos como organizaciones públicas aunque no estatales. Esta concepción se afianza jurídicamente en forma directa cuando la legislación establece que la postulación de candidaturas es un monopolio de los partidos o, indirectamente, cuando consagra el sistema electoral de representación proporcional pues no tiene sentido hablar de proporcionalidad si no se trata de representación proporcional de grupos colectivos.

Pero, más allá de la normativa, interesa el razonamiento politológico y filosófico-político que fundamenta la idea. Los partidos serían entes públicos en la medida que realizan finalidades de beneficio colectivo más allá de las particulares que, en un momento dado, podrían aspirar o lograr. La conceptualización clásica en los textos de ciencia política indica que los partidos a diferencia de los grupos de presión no expresan y promueven un interés particular (*articulación de intereses*) sino que asocian diferentes intereses de los grupos o clases que abarcan (*partidos policlasistas*) en una plataforma común (*agregación de intereses*). En otra forma de elaborar el tema, los partidos contribuirían a la formación política de la ciudadanía e incluso a la de cuadros para el estado, constituyendo, en definitiva, agentes de integración de la sociedad y del sistema político (García-Pelayo 1991b).

Estos planteamientos han sido cuestionados afirmándose que los partidos

## Financiamiento público

representan intereses particulares que les son propios y considerando que cada vez más son sólo maquinarias electorales cuyo papeles supuestamente públicos se subordinan al objetivo fundamental de ganar votos y sólo sirven de fachada para justificar el tan deseado financiamiento público. (Álvarez 1997). Aunque el cuestionamiento tiene el mérito de hacer reflexionar sobre una imagen de los partidos quizá excesivamente idealizada y recibida demasiado acríticamente, es posible reargüir la justificación de su financiamiento público tomando en cuenta otros enfoques más operativos.

El primero es el que podríamos llamar de *terapia preventiva*. El planteamiento parece similar y paralelo a aquellos que consideran que el delito, en general, tendría como causa una situación de precariedad económica que habría que remediar para combatirlo exitosamente. En este caso serían los partidos los que se encontrarían precariamente desprovistos frente a la imposibilidad o enorme dificultad de sostenerse mediante los aportes de sus afiliados los enormes gastos que significa una campaña electoral moderna o un aparato administrativo permanente. Serían así presas de poderosas fuerzas como el narcotráfico y la corrupción o en una economía globalizada de los intereses de fuertes inversionistas externos cuya suerte dependa del desenlace de la campaña. Todos estos personajes estarían más que felices y hasta ansiosos de financiar partidos y candidatos a cambio de las influencias e inmunidades que conseguirían.

El argumento luce extraordinariamente frágil desde el punto de vista ético y parece suponer organizaciones políticas tan desideologizadas y oportunistas que cabría preguntar si vale la pena protegerlas frente a las tentaciones financieras casi irresistibles a las que se verán sometidas o, más bien, desembarazarse de una vez por todas de ellas. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que las presiones económicas de las campañas electorales son tan grandes que afectan incluso a partidos estructurados y combativos y que ideológicamente se definen contra estas y otras influencias perniciosas. En situaciones semejantes, el financiamiento público si no un remedio definitivo sería un fundamento para un mayor control estatal de las actividades electorales y de otra índole de los partidos. A menudo, sin embargo, como se verá, una cosa no va acompañada de la otra.

Pero, más allá de las coyunturas electorales una democracia supone competitividad efectiva entre los actores políticos. En este sentido la abolición del financiamiento público desecha un fenómeno fundamental que consiste en las ventajas iniciales con que cuentan las fuerzas oficialistas, de tal manera que lejos de crearse una situación de equilibrio se produce un completo desbalance entre gobierno y oposición. El primero aunque también tenga prohibido financiarse con fondos públicos cuenta con miles de recursos para eludir la restricción o para alegar buenas razones de justificar que su conducta no consiste en el uso de recursos públicos sino en tareas normales de defensa e información de las actividades gubernamentales para no hablar del control

o amedrentamiento sobre cualquier instancia arbitral como se supone que son los organismos electorales.

Por otra parte, en las condiciones de la política de masas que requieren la movilización de gran número de votantes y, en consecuencia, un conocimiento de alcance nacional de las figuras políticas por parte de la gente, es iluso pensar que organizaciones políticas libradas a sus propios esfuerzos y a los pocos recursos que puedan recabar de sus miembros tengan alguna oportunidad de enfrentar el avasallante predominio de quienes disfrutan del poder a menos, por supuesto, que se produzca una crisis traumática del sistema político. En definitiva, se trata del asunto fundamental de si se puede calificar de democracia una situación donde la oposición no es viable y no representa una verdadera alternativa de poder, lo cual no es una cuestión de mera deseabilidad política sino que tiene profundas conexiones con el sistema democrático constitucional. En efecto, la división de poderes que este postula sólo tiene realidad más allá de las normas en la medida en que es dinamizada y hecha efectiva por una oposición vigorosa.

En el ámbito del derecho público latinoamericano dos sistemas consagran soluciones polares y será interesante y fundamental observar su desarrollo y dificultades. Por una parte, el sistema mexicano pauta que el financiamiento público de los partidos y su actividad electoral prevalece sobre el privado (Artículo 41 II). Por la otra la Constitución venezolana de 1999 (artículo 66) prohíbe en forma absoluta el uso de recursos públicos para financiar la actividad política.

En todo caso, aun aceptando el financiamiento público queda todavía por decidir si se financian las campañas electorales o, también, las actividades permanentes de los partidos. La distinción se difumina al constatar que los sistemas democráticos tienden a encontrarse constantemente en alguna ocasión electoral de acuerdo a lo señalado anteriormente sobre la expansión de la democracia. La divisoria entre lo electoral y lo no electoral consistiría, entonces en mantener la continuidad de un cierto aparato administrativo y de estimular las labores de formación entendidas en un sentido muy amplio porque no sólo abarcaría la ideología propia del partido sino también la formación de cuadros administrativos y gerenciales para el estado.

Otro asunto que también hay que considerar es que, como en toda intervención pública, este tipo de financiamiento genera impactos que deben ser tenidos en cuenta al diseñarlo. Así, fomentar diferentes configuraciones de poder en el seno de los partidos y en el sistema político si los fondos están orientados hacia la organización partidista o hacia sus candidatos; hacia la organización central o hacia las direcciones regionales o locales, hacia la dirección del partido o hacia instancias especializadas de éste, etc.



## Financiamiento privado

El financiamiento privado de los partidos es susceptible de ser clasificado en endógeno y exógeno. El primero es aquel que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario. La investigación empírica sobre los sistemas de financiamiento muestra el papel escaso o casi inexistente de las cuotas de la militancia como fuente para el sostenimiento del partido y las dificultades prácticas para recabar las segundas sobre todo respecto de quienes desempeñan cargos administrativos. Se podría decir, incluso, que es un buen indicador del tipo de partido del que se trate su capacidad para imponer y hacer efectivos estos aportes cuando no están legalmente prohibidos o cuando no estándolo existe una discusión tan fuerte sobre su legalidad que las inhibe. Se ha afirmado, incluso, que no es de interés de las organizaciones políticas cobrar cuotas a la militancia, que a los partidos interesa más el voto que la cuota y que hacerla obligatoria significa correr el riesgo de perder votos (Alvarez 1997). El punto es de gran importancia porque indicaría que el esfuerzo que se exige a la militancia sólo estaría incentivado en condiciones de exclusión partidista como ocurrió con las agrupaciones socialistas en su origen y que quienes propugnan la prohibición del financiamiento público no se están dando cuenta de que indirectamente están propugnando la vuelta a formas predemocráticas.

Un caso que amerita consideración especial es el de miembros poderosos de un partido que le hacen sustanciales contribuciones sobre todo cuando se presentan como sus candidatos. En esta situación la condición de ser candidato partidario no modifica mucho los problemas que comportan las grandes contribuciones exógenas y que se examinarán más adelante, por eso algunas legislaciones las someten a las mismas restricciones o prohibiciones.

El financiamiento exógeno es clasificable a su vez en el que proviene de pequeñas contribuciones recolectadas entre muchas personas a través de actividades masivas como verbenas, rifas, etc, y el que consiste en grandes contribuciones provenientes de pocos donantes. Este último, a su vez, puede ser nacional o internacional. En la primera situación muchos militantes e incluso dirigentes negarían que sus partidos no se mantengan con cuotas porque interpretarían éstas como el trabajo voluntario y no remunerado que están dispuestos a realizar, entre otras cosas, para las actividades masivas de recolección de fondos. En este sentido una buena definición operacional de militante partidista no sería la que lo caracteriza como quien paga una cuota periódica sino como quien está dispuesto a vender al menos un talonario de boletos de rifa. De todas maneras esta forma de obtener recursos aunque cumpla importantes funciones en la movilización e integración de los miembros del partido está sometida a múltiples factores de ineficiencia y, por consiguiente, sus resultados son bastante limitados.

Examinemos, ahora, lo que es el problema más agudo y en el que suelen centrarse las discusiones sobre financiamiento: *las grandes aportaciones*

*económicas* hechas por pocos actores individuales y colectivos. Aunque la gran inquietud suscitada por este tema consiste en que aportes de tal magnitud no pueden ser desinteresados y que, por tanto, conceden al poder económico una influencia ilegítima en una democracia resultaría de un dogmatismo extremo considerar que no ocurran en absoluto. No deja de darse, por ejemplo, el caso del empresario que habiendo tenido una trayectoria política conserva vínculos afectivos e ideológicos con sus antiguos compañeros y trata de favorecerlos sin cálculos económicos inmediatos. Aun concediendo que estos casos sean marginales no dejan de ser dignos de estudio.

Para enfocar adecuadamente este problema luce necesario construir una concepción sobre las relaciones entre política y economía menos orientada por dogmatismos y más adecuada a la experiencia empírica. Esta revela que los actores económicos se encuentran frecuentemente en una situación difícil frente a los actores políticos quienes disponen de unas capacidades decisorias de mayor alcance que las de ellos. En el supuesto del que se parte en esta sección, es decir en el de una distinción perfilada entre papeles políticos y empresariales posibilitada por la existencia de un sistema de partidos, el intento de influir a los políticos puede verse como indeseable pero es un reconocimiento del predominio de estos últimos y de su mayor margen de maniobra. Que algunos de ellos no sepan manejar este margen y concedan más que lo que tenían necesidad de conceder revela más insuficiencias personales o abierta corrupción que un predominio estructural de lo económico sobre lo político. Por el contrario, en ocasiones más numerosas todavía se da el caso del financista que siente haber sido manipulado por el político aunque el público tienda a considerar justamente lo contrario.

Dentro de esta situación básica es preciso desarrollar tipologías de la relación entre el político y su eventual financista. En el análisis de la relación amorodio que se establece cabría partir de las motivaciones de dicho financista para diseñar una tipología. Desde su perspectiva el asunto se ve como una inversión a futuro, por ejemplo en nuevos líderes que despuntan brillantemente, o simple y llanamente en protección contra agresiones por no haber contribuido lo que hace que el asunto tome a veces un cariz de extorsión, más o menos disimulado, por parte del político. De allí el frecuente fenómeno del empresario que podrá tener sus preferencias pero que trata de dar la impresión de que distribuye ecuménicamente sus ayudas. En otra categoría habría que incluir las contribuciones que se hacen deliberada y específicamente para obtener una determinada decisión: un jugoso contrato, un cambio sutil pero económicamente significativo de política, la designación de quienes como funcionarios estarían comprometidos a llevarlo a cabo, etc., etc.

Todo lo anterior describe un estado de cosas más o menos establecido. En condiciones normales una especie de juego en que cada jugador está tratando de ver quien es el gato y quien el ratón. Situación diferente es cuando se

producen situaciones extremas donde los financistas particulares terminan en forma predominante, aunque no sin fisuras, volcándose al polo de derechas en contra del de izquierdas. Aún así ningún gran cambio político ya sea de derecha o de izquierda ha podido ser realizado ni tampoco impedido sólo a fuerza de financiamiento. Tal consideración debe conducir a relativizar el papel de la variable financiamiento privado y a tenerla sólo como una de las muchas que hay que emplear para explicar el comportamiento de las organizaciones políticas y de los gobiernos pero no a negar en el caso de estos últimos su importancia para dilucidar determinadas decisiones o el sesgo de algunas políticas.

La otra importante variedad del gran financiamiento exógeno es el internacional. Por una parte, podríamos considerar el caso del financiamiento empresarial esta vez, por parte de empresas externas y, por la otra, una especie de financiamiento público sólo que proveniente de gobiernos o entidades semioficiales extranjeras. La primera situación originó en los años 70 los grandes escándalos de corrupción por negociaciones de compra de armamentos donde estuvieron implicados personeros gubernamentales y partidistas en países como Japón, Holanda e Italia. A partir de ese momento afloran constantemente y en el ámbito de una economía globalizada se han convertido en un factor cada vez más frecuente e incluso desestabilizador de las políticas nacionales y han dado origen a tratados internacionales para combatir la corrupción (Njaim (editor) 1997) dentro de los cuales subyace, aunque no se la mencione explícitamente, la problemática del financiamiento político internacional.

El financiamiento exógeno internacional a partidos políticos era una realidad conocida en la interrelación entre el partido comunista de la Unión Soviética y los partidos afines o hermanos (Revel 1997). Su forma más notable en la actualidad es la canalización de fondos públicos de otros estados a través de fundaciones de sus partidos más importantes entre las cuales son las alemanas el ejemplo más notable. Estos fondos guardan relación con la política exterior de dichos estados en el sentido amplio y general de que los consideran como parte de los programas de asistencia y desarrollo que realizan. En todo caso es prominente el papel que han desempeñado las fundaciones partidistas alemanas en el desarrollo y consolidación de la socialdemocracia y la democracia cristiana en América Latina y últimamente, en el estado de descomposición de estos movimientos en algunos países de la región, en mantener la continuidad de lo que de ellos queda o, al menos, de alguna de sus fracciones o grupos.

---

**El financiamiento individual de los políticos**

Las elaboraciones anteriores tienen como presupuesto la política democrática y el papel que cumplen en ella los partidos. Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en realizar esa política al crear condiciones que permitieran su ejercicio por dirigentes de extracción popu-

lar y no sólo por quienes tuvieran recursos propios. Este es el papel que se supone han desempeñado los partidos de masas. Hay signos, sin embargo, que indican que este sistema pudiera estarse desmoronando y que, de forma insospechada, estemos viendo un retorno a la *política de notables* que se consideraba definitivamente superada. En todo caso, la *crisis de los partidos políticos* y su desprestigio, por un lado, y quizá más decisivamente el desarrollo de nuevas formas económico-sociales y de la tecnología están condicionando el surgimiento de modalidades de hacer política no mediadas por organizaciones partidistas.

Si se lograra que la política fuera un empleo a tiempo parcial o si se hiciera posible que los ciudadanos dispusieran de tiempo para incorporar la política como una más al elenco de sus actividades cotidianas, por ejemplo a través de la cibernética, ello tendría repercusiones tan vastas que nos resultan difíciles de imaginar. Por ejemplo, al ser cada cual político cabría esperar una mejor concepción de los problemas de la conducción pública o cesarían las dificultades que crea la existencia de un estrato de políticos profesionales y el distanciamiento que se abre entre ellos y la ciudadanía. Por los momentos aun en las sociedades avanzadas y ciertamente en todas las demás la desarticulación de los sistemas partidistas o simplemente su no-existencia obligan a analizar situaciones en que quienes quieren dedicarse a la política se ven confrontados en una forma elemental y básica a resolver el problema de cómo poder financiarse para hacerlo.

La situación resulta altamente paradójica porque la vuelta a la política de notables se hace en el marco de la democracia. Dicho de otra forma, los políticos deben ser demócratas aunque resulten restringidos en su autonomía por influencias no democráticas más de lo que nunca pudieran haberlo estado bajo el sistema de partidos ya sea porque tengan que recurrir a un mecenas o porque sólo ocasionalmente puedan aplicarse al oficio. Sin embargo, no puede olvidarse que la condición no es la misma para todos. Por un lado frente a una serie de políticos dispersos de la oposición refugiados en la entelequia llamada *sociedad civil* se afirma la burocracia estatal y paraestatal de manera que también aquí se alza el fantasma de nuevos autoritarismos. Por el otro, se consolida la situación de que sólo tengan acceso al papel de dirigentes políticos quienes estén en capacidad de financiarse. Esta última posibilidad no es tan fácil aún para individuos de gran poder económico por los ingentes recursos que consume.

Sin embargo, se ha vuelto una realidad en el caso de la telepolítica. Los dueños de grandes medios de comunicación de masas, especialmente los televisivos (Sartori 1999) cuentan con recursos de penetración y cobertura nacional y hasta extranacional que rivalizan con los de los partidos políticos si es que ya no los han desplazado completamente. En muchos países al mismo tiempo las encuestas de opinión los colocan entre los agentes sociales de mayor prestigio. Desde esta posición al salto a la política hay un solo

paso. En un primer momento los partidos se ven obligados a componendas con los dueños de los medios hasta éstos se dan cuenta que pueden construir personajes políticos nacionales o locales, *outsiders* del sistema establecido, o finalmente, convertirse ellos en tales personajes.

Por último hay que referirse al hecho de que aun en las condiciones más disímiles, con o sin sistema de partidos fuerte, con o sin financiamiento público, con o sin democracia, muchos dirigentes políticos buscan por su cuenta acomodos o arreglos privados con amigos o protectores, fenómenos estos que escapan del círculo institucional. Acomodos y arreglos que son más o menos naturales porque a menudo forman parte de las amistades y relaciones con que toda persona cuenta, sea o no político, o que entran abiertamente en el campo de lo ilícito y de la *corrupción política*.

#### **D. Políticas Públicas Frente al Problema del Financiamiento**

Al revisar el campo tan amplio e importante de cuestiones que obliga a abarcar el ocuparse con el tema del financiamiento de la política se comprueba la reiterada afirmación sobre su centralidad para la democracia. Al significar esto, además, la interrelación y dependencia de esta variable con otras también fundamentales del sistema político nos encontramos con que está sometida a transformaciones que apenas podríamos predecir y bien pudiera suceder que cualquier descripción realizada se haga obsoleta en poco tiempo. No obstante la misma importancia del asunto lo convierte en un objeto de política pública a pesar de que del riesgo de su pronta obsolescencia. En lo que sigue se sustentarán algunas ideas correspondientes a ese plano del diseño de políticas sobre todo en lo relativo al financiamiento público, plano que hay que dilucidar antes de proceder a la legislación y otras medidas que implementan las ideas básicas que así surjan.

La primera cuestión que hay que tener claro es que ningún sistema de financiamiento público puro (concebido sólo como tipo ideal e inexistente en el derecho comparado), o privado puro (éste sí realizado de derecho o de hecho en algunos países) o mixto es inmune a infracciones o a que se sigan produciendo los males que se querían combatir. Es decir, que si es predominantemente público también se trate de conseguir financiamiento privado, o que se continúen produciendo financiamientos públicos fuera de los permitidos y, por lo tanto, ilegales o que, a pesar de todas las restricciones al financiamiento privado ocurran, por ejemplo, donaciones anónimas o de personas jurídicas, cuando sólo sean lícitas las de personas naturales, etc, etc. Esta objeción es aplicable a cualquier política pública y no se tomaría como un argumento decisivo contra ella, como a menudo ocurre en la discusión sobre el financiamiento público, sino más bien llevaría a perfeccionar instrumentos de regulación y control de las anomalías que se vayan detectando.

La dificultad en este campo consiste en que, a diferencia de otros, el establecimiento de sistemas de subvención pública no está adecuadamente complementado por el control. Varias causas explican el fenómeno. En primer lugar, los mismos agentes políticos que establecen el sistema están interesados en dejar las cosas a medio camino: en otorgarse los beneficios pero en eludir todo lo que los ponga en aprietos. De esta manera los organismos electorales a los que, a menudo, se atribuye el control se quejan de que la legislación no los dota de los medios y sanciones para corregir los abusos. No obstante el problema es más complicado porque aun cuando se los dotara de atribuciones y recursos suficientes surge la dificultad de que la tarea de organizar elecciones es tan absorbente y especializada que podría colidir con su realización el encargar al organismo con otra no menos especializada y exigente. Por otra parte, si el organismo electoral combina también funciones jurisdiccionales le pasaría como a aquellos tribunales encargados de combatir la corrupción que poseen medios sancionatorios pero no recursos para investigar y probar infracciones tan complejas. Una vía de escape al dilema sería crear una agencia especializada, separada de la propiamente electoral, como existe en algunos países o confiar la tarea a las Contralorías o Tribunales de Cuenta Nacionales siempre que fueran verdaderamente autónomos de la política.

En todo caso este es otro renglón que debe agregarse a los costos de la democracia pues quien quiera control debe estar claro que todo sistema eficaz de control es costoso y que también es quedarse a medio camino, crear el dispositivo pero no dotarlo de recursos a la altura de las obligaciones que se le asignan. Además debe tenerse en cuenta que los gastos de control son ineludibles incluso si no se estableciera el financiamiento público. Lo que ocurre es que su existencia hace inexcusable el control y el que se proporcionen los medios para hacerlo viable. Pero también son complejas, y necesitadas de dotación adecuada, las tareas de inspección y vigilancia para impedir o sancionar toda la suerte de financiamientos privados no permisibles e ilícitos.

La solución pública está, naturalmente, lejos de ser una panacea. Como en los demás campos de la política pública también en éste se constatan las fallas del estado. Las organizaciones políticas financiadas con el erario público tienen una tendencia a burocratizarse y a perder vigor, lo que apenas puede ser mitigada por otros medios. Los sistemas mixtos, en este sentido, tienen entre uno de sus atractivos el obligar a que los partidos teniendo que hacer esfuerzos complementarios por financiarse escapen a una completa burocratización. No obstante, se constata igualmente la propensión a que se otorguen a sí mismos cada vez más cantidad de recursos públicos, entre otras razones porque son, al mismo tiempo, beneficiarios y decisores. Ello sugiere que para esta materia pudieran crearse instancias independientes con representación de otros sectores de la sociedad, además de los partidos, de manera que no sólo sean estos los que opinen y resuelvan.

Un camino que también habría que ensayar es condicionar una parte importante de la ayuda pública a que los partidos recolecten igual cantidad por actividades dirigidas a obtener muchas pequeñas contribuciones. No obstante no hay que hacerse demasiadas ilusiones con la fórmula porque se podría estar incentivando la invención de actividades ficticias sólo sustentadas por un papeleo fraudulento, por lo tanto, más que menos burocratización y mayor que menor necesidad de control.

Otra fórmula sería financiar directamente a candidatos y no a organizaciones pero esto tendría un peligroso efecto despartidizador que probablemente perjudicaría a la larga a los individuos políticos que se convertirían en un conjunto disgregado y hasta contradictorio sin capacidad de presión para defender el sistema. Es decir la medida sería la antesala a una eliminación del financiamiento público.

Todo lo elaborado hasta aquí debe dejar claro que en esta materia, que hemos considerado núcleo de la política democrática, no sólo no hay soluciones perfectas sino que cualquiera es mala. Parece clara, sin embargo, la inconveniencia de sistemas exclusivamente públicos o exclusivamente privados de financiamiento y que tenemos que conformarnos con una mediocre mixtura de ambos métodos.

Finalmente debe reconocerse que las formas como se sostiene y mantiene una clase política van mucho más allá de lo que cubren las leyes y los controles. Toda la compleja trama de conexiones y privilegios de un sistema establecido apenas se revela, y nos aproximamos a darnos cuenta cabal de ella, cuando se derrumba. Entretanto debemos estar incansablemente alertas para exigir la máxima diafanidad posible en el manejo de los asuntos públicos. Pero nada se ganará partiendo de concepciones ingenuas sobre la política que hacen más daño que bien. En este sentido es necesario reconocer que siempre será necesaria una clase política y que forma parte del arte de la política la competencia por el financiamiento y su manejo. Los políticos están metidos en una trampa en que sólo la presión de la opinión pública los obligará a no rebasar los límites de la legalidad y a no incurrir en compromisos ilegítimos desde el punto de vista de los principios del sistema democrático. En esta forma una opinión pública más ilustrada será cada vez más capaz de distinguir entre lo que es funcionalmente adecuado y lo que excediendo este límite se convierte en abuso e incluso en delito. El instrumento para lograrlo es la crítica democrática y el mejoramiento constante de las instituciones. De prevalecer, por el contrario, rigorismos y fundamentalismos estaríamos condenados a una permanente desestabilización de los sistemas políticos porque ninguno resiste semejante escrutinio.

Se han suscitado una serie de asuntos conexos de extrema importancia entre los que destacan: la relación entre costos de la democracia y deslegitimación del sistema político y del electoral; el papel principal o secundario de la variable financiamiento en la estabilidad o cambio de los sistemas políticos; las repercusiones de las transformaciones tecnológicas y económicas sobre la forma de hacer política; el grado de mixtura de financiamiento público y privado adecuado a cada realidad nacional, especialmente mediante el diseño de políticas públicas previsoras de consecuencias indeseables y de su alto riesgo de obsolescencia y, finalmente, una relación más completa de los múltiples apoyos, formales e informales, institucionales o no, que ofrece un sistema establecido a las fuerzas políticas que lo sustentan.

## **Recapitulación**





# PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: DILEMAS Y POSIBILIDADES DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA

FÉLIX RUIZ SÁNCHEZ\*

La implementación desde el 2001 de Presupuestos Participativos en diversos municipios del Estado de San Pablo y del Brasil, abre un nuevo ciclo en las experiencias de innovación en la gestión pública. Para los sectores democráticos y de oposición, esta nueva situación plantea grandes desafíos. ¿Cómo implementar la propuesta del Presupuesto Participativo en el ámbito estadual? ¿Cómo dar cuenta de un proyecto de cambios en las formas de gestión pública? El texto discute el potencial de cambio y de transformación que la implementación de presupuestos participativos provoca, principalmente en el plano de las relaciones Estado/Sociedad y de las organizaciones de la sociedad civil y para la constitución de una esfera pública democrática e incluyente. Finalmente, el texto realiza un análisis preliminar del primer año de experiencia del Presupuesto Participativo de San Pablo, sintetizando sus principales características y discutiendo los desafíos más importantes que el primer año de implementación ha planteado.

## Resumen

La victoria del Partido de los Trabajadores y demás partidos de izquierda en las últimas elecciones municipales del 2000, conquistando varias de las mayores intendencias del país, destacando la de la ciudad de San Pablo, y el relanzamiento de proyectos de implementación de presupuestos participativos, constituye un elemento central para el análisis de la coyuntura política nacional.

## Introducción

Por primera vez, las experiencias importantes pero bastante regionalizadas de gestión democrática y de democracia participativa desarrolladas en el estado de Rio Grande do Sul (sobresaliendo su capital Porto Alegre), podrán ser ampliadas por medio de experiencias en las principales ciudades del país, hoy concentradas alrededor de la Región Metropolitana de San Pablo. Desde

\* Sociólogo, profesor del departamento de sociología de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (Brasil). Es miembro del NEPUR (Núcleo de Pesquisas Urbanas de la PUC/SP) y del NEILS (Núcleo de Ideología y de Luchas Sociales de la PUC/SP). Fue coordinador del plan de gobierno de la campaña de Marta Suplicy a la intendencia de San Pablo (2000). Es, actualmente, coordinador del presupuesto participativo de la ciudad de San Pablo y secretario general del Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas. ✉ E-mail: frsanche@uol.com.br  
Versiones modificadas de este texto fueron presentadas al seminario sobre movimientos sociales en el Congreso de Sociólogos del Estado de San Pablo (octubre de 2001) y al panel sobre "Democracia y equidad" en el *Seminário sobre Gestiones Democráticas y Desarrollo en el Palco Urbano* que se realizó en San Pablo durante los días 5 y 6 de noviembre de 2001 bajo los auspicios del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* y del *Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes*.

la municipalidad de la capital, pasando por el ABC (Santo André, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra), Guarulhos, Embú, Campinas y el entorno de la región de Ribeirão Preto y la región de la Alta Paulista, nuevos modelos de gestión pública con participación ciudadana han comenzado a ser implementados. Sin hablar de los casos del Nordeste y del Centro Oeste del país donde el Partido de los Trabajadores y los partidos de izquierda cosecharon éxitos importantes con capitales como Recife (Pernambuco), Goiânia (Goias), Belo Horizonte (Minas Gerais) y el Valle del Acero (Minas Gerais) y muchas otras ciudades grandes, medias y pequeñas.

¿Hasta qué punto esas experiencias podrán llevar a revigorizar y profundizar el debate sobre la gestión estatal? ¿En que medida las experiencias de Presupuesto Participativo están planteando cuestiones que tienen que ver con la formulación de un programa político crítico a los modelos conservadores en boga en los últimos años? ¿De qué manera, esas nuevas experiencias están impactando con el agravamiento de los procesos de fragmentación social y de la crisis derivadas del modelo económico y social que hoy es hegemónico en el escenario mundial y nacional?. Son algunas de las cuestiones que el debate del tema plantea. Se trata de realizar una reflexión que establezca una mejor comprensión del alcance y de las limitaciones planteadas a la generalización y profundización de experiencias como las del presupuesto participativo.

En términos del debate sobre la teoría del presupuesto participativo, merece destacar varias contribuciones<sup>4</sup> que hacen énfasis en el carácter innovador de las formas de democracia directa y semi-directa para la constitución de nuevas formas para el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía. En particular, cabe estar atentos a la crítica que esos autores realizan a las instituciones de la democracia representativa por sus rasgos contradictorios e inconclusos.

El surgimiento de formas de democracia representativa que se confunden con el surgimiento de mecanismos como los del presupuesto participativo y otras formas de representación y de participación determinan, según algunos de esos autores, la conformación de nuevas formas de institucionalidad democrática: la democracia deliberativa. Esos autores enfatizan las posibilidades que tienen tales formas de democracia deliberativa y de democracia participativa de superar los límites de la institucionalidad democrática restringida a los marcos de la democracia representativa.

El énfasis que esos autores dan a la novedad del surgimiento y formación de espacios públicos no estatales por medio de mecanismos como los del presupuesto participativo abre una nueva perspectiva de análisis sobre los límites y las posibilidades de la construcción democrática. Un proceso que, en el caso del Brasil y de la mayoría de los países latinoamericanos, ocurre

<sup>4</sup> BENEVIDES, Maria Vitória. *Cidadania ativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1991; AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*, Revista *Lua Nova*, 50, 2000; GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, *Orçamento Participativo*. Fundação Perseu Abramo, 1997.

bajo condiciones muy desfavorables por causa de la hegemonía oligárquica en el plano de la política y de las instituciones democráticas. Son varios los autores que, en este sentido, caracterizan esos rasgos autoritarios y conservadores de la formación del Estado y de la sociedad<sup>5</sup>.

La existencia de fuertes disparidades regionales y socio-económicas<sup>6</sup> que caracterizan una profunda “dualidad” y fragmentación del tejido social, renueva la importancia de políticas públicas como las del presupuesto participativo en la medida que ellas se configuran como mecanismos de combate a la vulnerabilidades y a la fragmentación sociales que afectan de modo acentuado a importantes parcelas de la población, principalmente la urbana. Uno de los aspectos marcados de ese proceso de re-configuración del territorio de las ciudades tiene que ver con la dinámica que asumieron las relaciones municipio-estado-federación. Principalmente después de 1988, las unidades subnacionales pasaron por un intenso proceso de cambio que produjo la configuración de nuevos perfiles institucionales y el surgimiento de nuevas dinámicas territoriales<sup>7</sup>.

Frente a esa situación, ¿cómo producir avances más concretos en el terreno de la democratización de la sociedad y del Estado? ¿Cómo actuar frente al déficit abrumador en lo que se refiere a la institucionalización de derechos y de garantías ciudadanas que puedan incluir a la diversidad de segmentos vulnerables de la sociedad? Por fin, ¿cómo enfrentar la ausencia de una cultura democrática que, desde la sociedad, presione a favor de la adopción de reformas que profundicen el control público sobre los gobiernos, la democratización de las esferas de decisión y la mayor transparencia de los niveles de gobierno y de la representación política?

Son preguntas sin respuestas fáciles las que el país necesita responder en esta coyuntura de crisis de identidad de las instituciones de la República que expresa con virulencia su carácter “retrógrado” y denuncia las mentiras de su propia historia de formación<sup>8</sup>. Todo eso está ocurriendo a la par que comenzamos a percibir los efectos de transformaciones económicas e institucionales como las que ocurrieron durante el ciclo neoliberal abierto en el país después de la victoria de Fernando Henrique Cardoso en las elecciones presidenciales de 1994.

Después de 1994 y principalmente de 1998, surgieron nuevas acciones políticas que intentan enfrentar los límites y contradicciones del sistema

**Posibilidades de ampliación**

<sup>5</sup> La lista es extensa pero vale recordar los trabajos de Francisco de Oliveira, Marilena Chauí, Ermínia Maricato, Otilia Arantes e tantos outros

<sup>6</sup> AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da Federação no Brasil” in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996.

<sup>7</sup> 1988 coincide con una grande revisión de los términos de la relación entre la Federación y las unidades federadas, como los estados y los municipios. Sobre este particular la literatura es rica y presenta con claridad los límites de la descentralización ocurrida después de aquel año. También es abundante el debate sobre las dificultades del “nuevo municipio” y de los nuevos contornos del Estado. A ese respecto ver: OLIVEIRA, Francisco. “A Federação desfigurada” in Revista *Rumos*, Ano I, Nº 2, Março/Abril, 1999. ABRÚCIO, Fernando. “Os descaminhos da democracia” in Revista *Rumos*, Ano I, Nº 2, Março/Abril, 1999. MELO, Marcus André. “Crise Federativa, Crise Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização” in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996. ABRÚCIO, Fernando e COUTO, Cláudio G. “A redefinição do Estado no âmbito local” in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996.

<sup>8</sup> Vide os diversos episódios envolvendo em casos de corrupção e de desvio de recursos públicos aproveitando o exercício das suas funções no Congresso, no Judiciário e no Executivo Federal.

político vigente. El gobierno del estado de Rio Grande do Sul, por medio de la implementación del presupuesto participativo en el ámbito estadual comenzó a ensayar una nueva agenda política para el Estado. El tema de la innovación en las formas de gestión urbana en la dimensión metropolitana, teniendo en cuenta estas experiencias referenciales de implementación de presupuestos participativos estaduais, está estrechamente vinculada a la evolución de tales experiencias, al desafío de implementación de experiencias de presupuestos participativos en otras capitales y regiones metropolitanas del país. En particular, la región metropolitana de San Pablo aparece como un laboratorio importante de experiencias innovadoras de gestión pública por medio de presupuestos participativos como producto de la expansión de esa propuesta de gestión a la mayoría de las ciudades gobernadas por coaliciones partidarias de izquierda lideradas por el Partido de los Trabajadores después del 2000<sup>9</sup>. Si consideramos el entorno más amplio de ciudades del Estado de San Pablo que inician la implementación de esa forma innovadora de gestión hay que llevar en cuenta otras ciudades-polos como Campinas, Araraquara, São Carlos, Jaboatão y otras de las regiones de Ribeirão Preto e Rio Preto, todas en el estado de San Pablo.

Todas esas experiencias están comenzando, están en su primer año de presupuestos participativos, al tiempo en que guardan características comunes: “una estructura y un proceso de participación basado en 3 principios y en un grupo de instituciones que funcionan como mecanismos o canales que garantizan la participación en el proceso decisorio del gobierno municipal. Esos principios son: (1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; (2) combinación de la democracia directa y la representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas y (3) locación de los recursos para inversiones basado en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilización de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando los límites financieros<sup>10</sup>”.

Desde la óptica muy concreta de la apuesta electoral a una victoria en la disputa por el gobierno del Estado en el 2002, estas experiencias de presupuesto participativo constituyen un grupo de experiencias de gran valor para pensar los caminos concretos de una futura construcción del presupuesto participativo en el ámbito estadual<sup>11</sup>. Ellas demuestran la aceptación previa de una hipótesis, la cual es: la idea de que lo que funciona en el nivel municipal también deberá funcionar en el nivel estadual. Una serie de instituciones

<sup>9</sup> “As eleições municipais de 2000 parecem confirmar essa probabilidade. Partidos de esquerda ou progressistas, em especial o PT, foram os grandes vitoriosos das urnas. A população de boa parte das metrópoles e das maiores cidades brasileiras optou pelos partidos de oposição ao governo federal e ao neoliberalismo – São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Campinas, Londrina, Goiânia, entre outras – ou pela continuidade de governos democráticos como foi o caso de Porto Alegre (quarta gestão petista), Belém e Santo André. As cidades administradas pelo PT a partir de 2000 somam 28,8 milhões de pessoas”. MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo, Vozes, 2001.

<sup>10</sup> SOUZA SANTOS, Boaventura. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, Stoneham, 1998, p. 468.

<sup>11</sup> Sin entrar a debatir las consecuencias de las recientes informaciones sobre el cancelamiento por el gobierno del estado de Mato Grosso do Sul del Presupuesto Participativo. Esa decisión, si es confirmada, puede ser muy contraproducente para la ampliación del presupuesto participativo como mecanismo de innovación en el terreno democrático e de la gestión pública.

y de métodos presentes en la elaboración del presupuesto participativo estadual coinciden con instituciones del presupuesto participativo municipal. Son ellas: las asambleas locales, el proceso de jerarquización, el proceso de elección de delegados y la constitución de un Consejo. Sin embargo, si pensamos el paso del nivel municipal al estadual, podemos notar la presencia de una serie de nuevos actores y/o instituciones que no están totalmente contemplados por el modelo institucional del presupuesto participativo. Por ejemplo, los intendentes, las unidades de planificación de la región, además de las asambleas legislativas que poseen mayores poderes de decisión presupuestaria que las cámaras municipales<sup>12</sup>”.

¿Hasta qué punto una experiencia más consolidada como la de Rio Grande do Sul, o la más famosa y mejor evaluada de Porto Alegre, podrán proveer al lado de las demás de reciente implementación una referencia sólida de implementación de un mecanismo innovador de gestión pública como el presupuesto participativo? ¿Cómo hacer para implantar el presupuesto participativo en regiones metropolitanas de alta complejidad como la de San Pablo y mismo en un estado como el de San Pablo?

La respuesta a estas cuestiones estará en el centro de los desafíos que los sectores democráticos y progresistas tendrán que enfrentar en la coyuntura electoral del 2002. Sin dudas, la adopción de un plan consistente de innovaciones en la gestión pública será un aspecto decisivo para la construcción de alternativas electorales, de gobierno y de sociedad en el próximo período. Ciertamente el presupuesto participativo ofrece una propuesta de desafíos de innovación en la gestión. Su potencial de innovación ha sido reconocido nacional e internacionalmente<sup>13</sup>, pero los desafíos concretos de implementación se multiplican al pensar los diversos contextos regionales con sus tejidos sociales diferenciados y los rasgos específicos de su formación histórica.

Otra dimensión presente en el debate sobre el presupuesto participativo y la teoría democrática está relacionada con la forma como esos mecanismos de participación democrática son evaluados en su capacidad para servir de instrumentos de gestión democrática del Estado que puedan superar las falsas oposiciones estatismo vs. Neoliberalismo. Este rescate del valor del presupuesto participativo ocurre por medio de la apuesta, que ellos permiten, al refuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, planteando el debate sobre la democracia futura en nuestra sociedad.

Frente al colapso de las formas autoritarias de gestión estatal, como las de las sociedades del antiguo bloque socialista y del fracaso de los regímenes neoliberales con sus modelos de gestión basados en el Estado mínimo y en

### **Presupuesto Participativo y Radicalización Democrática**

<sup>12</sup> Proyecto de Investigación “Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o Orçamento Participativo”, coordinado por los profesores Leonardo Avritter e Zander Navarro, DCP, UFMG, Belo Horizonte, 2001.

<sup>13</sup> Llamo la atención para los trabajos de SOUZA SANTOS, Boaventura, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Los trabajos sobre EDD (empowered deliberative democracy) de WRIGT, Erik Olin e FUNG, Archon. Em el Brasil, AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, manuscrito, 2000.

la regulación de la vida económica y social por medio del mercado, los mecanismos de democracia deliberativa como los del presupuesto participativo surgen como una alternativa posible de ser vivida. Surgen, así, como caminos alternativos y posibilidades abiertas a la transformación democrática del Estado y de la sociedad.

Los presupuestos participativos constituyen experiencias embrionarias de gestión del Estado y de las políticas públicas y allí puede ser buscada una fuente importante de innovación. Además, la transformación de los presupuestos públicos en arenas de negociación y la extensión de la participación ciudadana a esos foros constituye una importante innovación en el terreno de la democracia. La realización de un balance de la literatura sobre democracia y también sobre las experiencias de presupuesto participativo y de otros mecanismos de democracia deliberativa, indica el carácter amplio de tales experiencias que engloban diversos países y varias modalidades de gestión. Una vertiente importante de autores identifica esas innovaciones con la adopción de formas deliberativas de democracia. Uno de los defensores de esa interpretación afirma que:

“Es posible pensar en un proceso de institucionalización de la democracia deliberativa. Sin embargo, la pregunta que se hace es: ¿cuál sería la forma y cuáles serían los locales de institucionalización de la deliberación pública? A nuestro modo de ver, el local de la democracia deben ser los foros entre el Estado y la sociedad que han surgido en países tan diferentes como Brasil, India y los Estados Unidos. Estos foros serían, en el caso brasileño, los consejos y el presupuesto participativo (ABERS, 1998; SANTOS, 1998; AVRITZER, 2000); para el caso de la India, los “panchajats” (ISAAC, 2000), y en los Estados Unidos, los arreglos deliberativos que articulan las políticas ambientales (SABEL, 1999).”<sup>14</sup>

La combinación del presupuesto participativo con las referidas experiencias de democracia deliberativa tienen que ver con el objeto y la naturaleza de los procesos relacionadas a la esfera estatal y pública. A pesar de deliberar sobre parcelas que se limitan a ser fracciones del presupuesto estatal, las experiencias de presupuesto participativo representan la construcción de una nueva dimensión de ciudadanía y de gestión. Configuran el surgimiento de una nueva ola de derechos que, en la feliz evaluación de Francisco de Oliveira, representa una “invención política que se configura como la creación de un nuevo derecho político, en la línea de T.H. Marshall, enriqueciendo el arsenal de instancias en que las clases y grupos sociales inciden activamente sobre el gobierno, no solamente en la renovación de los mandatos, pero cotidianamente, sin anular las otras instancias. La incidencia ocurre justamente en la discusión del presupuesto que es, en el Estado moderno, la pieza esencial de la política y de la administración. La experiencia de Porto Alegre, así

<sup>14</sup> Chamo a atenção para os trabalhos de SOUZA SANTOS, Boaventura, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Os trabalhos sobre EDD (empowered deliberative democracy) de WRIGHT, Erik Olin e FUNG, Archon. No Brasil, AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, manuscrito, 2000.

como la de Belo Horizonte y ahora la del estado de Rio Grande do Sul, confirman la cesión parcial de poder a la nueva instancia, y el hecho de que la práctica de la deliberación refuerza enormemente la práctica de la participación y restaura la confianza en la política como actividad popular y autoconstrucción ciudadana, para recordar Thompson: “brasileños iguales y libres”. Avances constitucionales están todavía por cristalizarse bajo la forma de nuevas instituciones, pero no hay dudas que los grupos y clases sociales consideran hoy la participación en el presupuesto participativo como un derecho inalienable”<sup>15</sup>.

Además de su dimensión renovadora en el plano de la política, los presupuestos participativos representan una gran innovación en los mecanismos de planificación de las políticas públicas. Tanto en la concepción, en la metodología y en la ejecución del presupuesto participativo hay el descubrimiento de nuevos mecanismos de planificación por medio de la interlocución y del “encuentro” de los saberes técnicos y cotidianos que la realización de los presupuestos participativos provoca.

En un texto destinado a analizar la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, Boaventura de Souza Santos afirma que “el conflicto y la mediación entre cuestiones técnicas y políticas es una de las principales realizaciones del presupuesto participativo de Porto Alegre. Si es verdadero que criterios técnicos limitan el terreno de la participación y de la deliberación, también es verdad que el proceso del presupuesto participativo ha mudado radicalmente la cultura profesional del “staff” técnico del ejecutivo. Éste ha sido crecientemente sometido a un exhaustivo proceso de aprendizaje relativo a la comunicación y a la argumentación con poblaciones pobres”<sup>16</sup>

Es lo que Boaventura de Souza Santos llama “reinención democrática y participativa del Estado”<sup>17</sup> basada en su reforma democrática y en la de sus modelos de gestión, así como en la creación e instauración del tercer sector de la economía por medio de la diseminación de la organización ciudadana para la participación en la esfera pública y en la interferencia en la gestión pública de los servicios. Souza Santos señala que, en muchos casos, un tercer sector con esas características no existe, “ni puede presumirse que surja espontáneamente. En estas situaciones, él dice, será el propio Estado el que tendrá que tomar la iniciativa de promover la creación del tercer sector por vía de políticas de diferenciación positiva en relación al sector privado capitalista”<sup>18</sup>

Esta dimensión de gestión pública y estatal que se diseña por medio del presupuesto participativo tiene que ser rescatada a la hora de pensarse los modelos de gestión que sean capaces de superar las equivocaciones del pasado y el fracaso de los modelos privatistas que se basan en la regulación de las

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução. O Orçamento Participativo de São Paulo*, manuscrito, 2001.

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. “*Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy*”. *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Más adelante, señala Boaventura “sus recomendaciones técnicas tienen que ser demostradas en lenguaje accesible a personas que no dominan conocimientos técnicos, su racionalidad debe ser demostrada de forma persuasiva y no de forma autoritaria e impositiva; ninguna alternativa, hipótesis o solución puede ser excluida sin demostrar su inviabilidad. Donde más temprano prevaleció la cultura tecnoburocrática, gradualmente ha emergido una cultura tecnodemocrática.”

<sup>17</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. “*A reinvenção solidária e participativa do Estado*” in Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, s/d.

<sup>18</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. Op.cit.



necesidades humanas por medio del mercado. Los presupuestos participativo pueden permitir el replanteamiento de las cuestiones administrativas y de gestión envueltas en la realización de la asignación y el control presupuestario, subordinados a su carácter público y democrático<sup>19</sup>”, constituyendo una vía alternativa de construcción de eficacia en la gestión. De búsqueda del mejor aprovechamiento de los recursos y de una utilización hecha con criterios más democráticos y públicos.

Adelante presento un análisis sintético sobre la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de San Pablo. En la primera parte, presentamos muy resumidamente, los rasgos principales del proceso de presupuesto participativo realizado en el 2001. Finalmente, es realizado un análisis más cualitativo sobre la experiencia paulistana de presupuesto participativo, principalmente en lo que se refiere a la originalidad de la iniciativa institucional, a la capacidad re-distributiva del referido mecanismo y a la forma como ha sido trabajada esa cuestión por el gobierno y por la Cámara Municipal de San Pablo, el Poder Legislativo de la municipalidad.

### **San Pablo y el Presupuesto Participativo**

La ciudad de San Pablo entró al selecto grupo de municipalidades que aplican el presupuesto participativo. Con ciudades como Porto Alegre y Belo Horizonte, estados de la Federación como Rio Grande do Sul y otras ciudades de la Gran San Pablo y del interior de dicho estado como Santo André, Guarulhos, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá, Campinas, Araraquara y otras tantas, la actual administración municipal de San Pablo realizó el compromiso asumido durante la campaña de implementar el proyecto de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.

Desde enero de este año, la Coordinación del Presupuesto Participativo y la Secretaría Municipal de Hacienda y Desarrollo comenzaron a elaborar la propuesta y el modelo de presupuesto participativo a ser implementado. Todo comenzó con la realización de quince asambleas en la ciudad – en todas las regiones de la capital – para discutir el proyecto de ley de directrices presupuestarias. En dichas reuniones, la población definió que serían las áreas de salud y educación las principales prioridades de la ciudad.

La ley de directrices presupuestarias, que fue aprobada por la Cámara Municipal de la Ciudad, estableció en sus artículos 4 y 5 que el presupuesto para el 2002 sería hecho con participación popular en las áreas de salud y de educación. La ley dispuso también la creación de un Consejo del Presupuesto Participativo, compuesto por representantes elegidos en las 28 plenarias regionales de delegados y que éstos delegados serían electos en 96 asambleas

<sup>19</sup> AVRITZER sostiene que las formas de democracia deliberativa como las del presupuesto participativo significan la “cesión de un espacio decisorio por parte del Estado”. Sostiene también que ellas tienen un “formato institucional” en el que mayorías y minorías, o intereses simplemente distintos, pueden argumentar sobre sus posiciones, algo que la teoría democrática convencional juzgaba innecesario”. Para él, “los arreglos deliberativos son locales en los cuales la información relevante para una deliberación de gobierno es o hecha pública, como el caso de las carencias en el presupuesto participativo (AVRITZER, 2000), o es socializada, caso de los arreglos ambientalistas en los Estados Unidos (SABEL, 1999)”. Esto porque, “los nuevos arreglos deliberativos se basan en dos cambios en relación a esa concepción de información. La primera es que el Estado, así como el mercado, poseen informaciones incompletas para la toma de decisiones que, portanto, es necesario que los actores sociales traigan informaciones para que la deliberación contemple plenamente los problemas políticos envueltos. En segundo lugar, tales informaciones tienen que ser compartidas y discutidas, o sea, los arreglos deliberativos presumen que las informaciones o las soluciones más adecuadas no son *a priori* poseídas por ninguno de los actores y necesitan ser construidas colectivamente”.

públicas distritales<sup>20</sup> que también definirían las obras y los servicios en salud y educación a ser incluidos en el proyecto presupuestario del 2002 del gobierno. Según la referida ley, estos delegados serían electos por los pobladores de la ciudad. Quedó delegado para el Poder Ejecutivo Municipal la definición del reglamento y la organización de todo ese proceso.

Es importante recordar que, desde el punto de vista de la legalidad y de la constitucionalidad del presupuesto participativo, esa iniciativa tiene plena cabida en las disposiciones de la Constitución Federal y en la Ley Orgánica de la Municipalidad que atribuyen al Poder Ejecutivo, representado por la Intendencia, la competencia para la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Municipalidad. Además, el Estatuto de la Ciudad (una ley de reciente promulgación) dispone al lado de otros mecanismos de política urbana, la implementación del presupuesto participativo. En el caso de San Pablo, la ley de directrices presupuestarias determinó que la Municipalidad (a través de la Intendencia) elaborase el reglamento del proceso del presupuesto participativo. Tal reglamento fue finalizado y publicado en mayo, antes del comienzo de las reuniones del presupuesto participativo en los barrios. Reuniones éstas que comenzaron en junio del 2001.

El reglamento decretado por la intendencia establece con claridad los principios de **universalidad** (al establecer el derecho de todo y cualquier ciudadano o ciudadana a participar del proceso, ser electo delegado y, después, consejero), **auto-reglamentación** (es atribuida al Consejo del Presupuesto Participativo la definición de su propio reglamento<sup>21</sup>), **deliberación** (cuando se define que es el Consejo del Presupuesto Participativo el que decide la propuesta de plan de obras y servicios que será enviada a la Cámara Municipal tomando como referencia obligatoria las propuestas presentadas y aprobadas en las asambleas distritales) y **publicidad** (al definir el carácter abierto, público y ampliamente divulgado de todas sus reuniones previas y las del Consejo del Presupuesto Participativo).

Para materializar tales directrices, el reglamento propone varios mecanismos democráticos de funcionamiento, siendo los más importantes: 1) el Foro Regional de Delegados, que elige el par de consejeros titulares y suplentes, respectivamente, y que acompaña, controla, fiscaliza y evalúa la evolución de las obras y servicios incluidos en el Presupuesto Participativo siempre de acuerdo a su jurisdicción territorial (hay 28 foros regionales de delegados); 2) revocabilidad del mandato de los consejeros, cabe a los Foros Regionales de Delegados el control y fiscalización del trabajo de los consejeros, teniendo que ser garantizadas una reunión mensual para informes y deliberaciones. El reglamento contempla el rito de revocación del mandato de los consejeros que no cumplen su función de representar los intereses de la comunidad. El

<sup>20</sup> La municipalidad de San Pablo, que tiene alrededor de 10 millones de habitantes, está dividida en 96 distritos y 29 regiones administrativas. En cada región administrativa, la intendente tiene un auxiliar directo que es el administrador regional. En total, son 28 administradores regionales. Actualmente la municipalidad está proponiendo la descentralización del gobierno municipal y la creación de 31 subprefecturas que substituirán con mayores poderes los actuales administradores regionales. La descentralización del gobierno municipal, con la creación de las subprefecturas y de los consejos de representantes (organismos de participación ciudadana en el ámbito local), es bandera antigua del PT, de los sectores democráticos y del PSDB (partido que lidera la coalición nacional conservadora que apoya Fernando Henrique Cardoso).

<sup>21</sup> Este dispositivo entrará en vigor en este año a la hora de definir la reglamentación para el proceso del presupuesto participativo de 2002, relativo a la discusión del Presupuesto Municipal para 2003.

procedimiento es público y la mayoría exigida para la toma de esta decisión es calificada. Todo eso para garantizar la democracia del proceso; 3) la prohibición de ser electos consejeros a los miembros de la administración municipal que ocupan cargos de confianza, parlamentarios de cualquier esfera, asesores de parlamentarios del nivel municipal y a los participantes de otros consejos municipales.

El reglamento dispuso en el 2001 la realización de dos ciclos de asambleas distritales, primero, en junio de ese año, fue la preparación en cada distrito de la ciudad con el objetivo de informar y de esclarecer a los pobladores de la ciudad sobre la propuesta y la metodología del presupuesto participativo. Participaron de esta etapa cerca de 10 mil personas. Un segundo ciclo de asambleas distritales, en julio, concretó las asambleas deliberativas distritales cubriendo los 96 distritos de la ciudad. Participaron de esta segunda etapa cerca de 23 mil personas. Estas dos primeras etapas resultaron en la elección de las propuestas y de los delegados del presupuesto participativo. Después, al fin de julio y durante la primera quincena de agosto, ocurrieron las plenarios regionales de delegados en las 28 regiones administrativas. Allí fueron electos los consejeros y fueron, también sistematizadas y consolidadas todas las demandas presentadas por la población de la región y de sus distritos.

El 16 de agosto, en el salón noble de la Municipalidad y con cobertura amplia de los medios de comunicación (radios, televisión y periódicos) hubo la ceremonia de instalación del Consejo del Presupuesto Participativo (CONOP, es la sigla del nuevo órgano). El CONOP es formado por 56 consejeros titulares con derechos de voz y de voto que representan las 28 regiones administrativas de la ciudad. Participan, también, como miembros del CONOP 8 consejeros indicados por la administración municipal que tienen derecho de voz pero no de voto.

Toda esta compleja y rica arquitectura institucional y social está respaldada, como vimos arriba, por la Constitución, la Ley Orgánica y las leyes de la municipalidad. Además, la propia ley de directrices presupuestarias aprobada por la Cámara Municipal determinó la realización del presupuesto participativo definiendo criterios generales para la formación del CONOP. Tales criterios y disposiciones legales fueron cumplidas para permitir el pleno funcionamiento del presupuesto participativo.

Desde el comienzo, la Municipalidad defendió que el presupuesto participativo se constituyese en un espacio público no estatal. O sea, el presupuesto participativo no debía ser un brazo de la Municipalidad sino un espacio de convergencia del Estado y la sociedad civil con sus representantes. La respuesta dada en el primer año por la población fue bastante significativa. Las más de 30 mil personas que comparecieron a las más de 200 reuniones públicas ya demuestran el vigor de la propuesta.

Una encuesta realizada con los participantes reveló que 48% declararon pertenecer a organizaciones, entidades y partidos políticos. Esta es una información importante que indica las características ciudadanas del

presupuesto participativo en San Pablo. Sobre el perfil social, cultural y económico de los participantes, el referido “*survey*” indicó que fueron mujeres con edad entre 30 y 45 años, de color no blanco<sup>22</sup> y de renta mensual entre 2 y 5 salarios mínimos las que presentaron una participación por encima del promedio de la población paulistana. Es importante, también, recordar la participación de las personas con formación universitaria y renta mensual de 0 a 5 salarios mínimos, que representó una parte significativa de los presentes al Presupuesto Participativo. La presencia de este segmento explica el fenómeno de la “nueva pobreza” en la ciudad que surgió con el ajuste económico neoliberal y sus consecuencias de desregulación, precarización y fragmentación social.

También son dignos de mención dos cuestiones que tienen que ver más directamente con la dinámica política del presupuesto participativo y su recepción por los participantes: en primer lugar, la elevada presencia de personas que no pertenecen a partidos políticos (excepto el Partido de los Trabajadores y las organizaciones de las iglesias que representaron 13% y 10%, respectivamente); en segundo lugar, la fuerte valorización del presupuesto participativo por atributos de innovación, originalidad y posibilidad real de interferencia .

Haciendo un balance de este primer año, casi 500 millones de reales ya fueron decididos por medio de las reuniones del presupuesto participativo. Esa cantidad representa cerca de 5% de todo el presupuesto del municipio y casi 70 % de los recursos disponibles para inversiones en la ciudad. El Consejo del Presupuesto Participativo de la Ciudad, que tomó posesión en presencia de la Intendente el 26 de agosto de 2001, montó la propuesta de presupuesto en salud y educación por medio de 8 reuniones que fueron precedidas por otros tantos encuentros regionales con los delegados y pobladores.

La fuerza y la atracción (en sentido gravitacional) de los mecanismos del presupuesto participativo obedece, sin dudas, a las condiciones muy particulares de la sociedad y del Estado pos neoliberal. A este respecto, y reflexionando sobre los desafíos de la gestión local en la ciudad de San Pablo, Francisco de Oliveira nos recuerda que:

“La compleja trama entre la dimensión global, la velocidad de las transformaciones, la despolitización de la economía y la desnacionalización de la política han tornado completamente inadecuada la territorialidad como base, *ou locus*, de la política para hacer prevalecer la voluntad de los ciudadanos. El sistema parece haberse convertido en una no-forma que por eso se vuelve inaccesible a la ciudadanía que continúa utilizando las formas burguesas clásicas y hasta pre-modernas – patrimoniales y patriarcales – cuando el movimiento de lo real ya no ocurre por ellas.”

<sup>22</sup> *Color no blanco*. Definición que fue conseguida a través de la clasificación apuntada por los entrevistados sobre su propio origen étnico. *Color no blanco* define el origen étnico de los participantes: blanco, indio, negro, miscigenado, amarelo, etc.

**Efectividad y Resolutividad del Presupuesto Participativo de San Pablo**

“No fueran los esfuerzos ciudadanos en el sentido de superar las viejas y consagradas formas para acceder a la complejidad de la vida, que el “mundo de la vida” de la teorización habermasiana ya habría sucumbido al “mundo del sistema”. Todas las nuevas organizaciones son nuevas formas de lidiar con la complejidad sofocada por la institucionalidad en vigor – en realidad, en vigor solamente para los dominados – en una especie de creación y recreación incesantes de la democracia, en un formidable complejo que va de la protección a las ballenas al Foro Social Mundial de Porto Alegre, para economizar en la descripción”.<sup>23</sup>

En realidad, el presupuesto participativo se constituye como un mecanismo de gran valor para enfrentar los efectos de la política neoliberal con su presión por la “responsabilidad fiscal” en detrimento de la “responsabilidad social” demandada por el electorado que eligió coaliciones de izquierda como las lideradas por el Partido de los Trabajadores en San Pablo. En el mismo artículo, Oliveira recuerda que (en el caso del presupuesto participativo) “su concepción y su práctica deben mucho a una doble determinación: la primera, de administrar ciudades con restricciones impuestas por el “modelo económico” y por las políticas económicas, ahora nítidamente neoliberales, intentando responder a la pregunta: ¿cómo redistribuir renta en esas condiciones supra-determinadas?; la segunda, de ¿cómo arraigarse en las poblaciones, a manera y semejanza de la “ostra en la piedra”?, tal como el legendario PCI realizó en Italia de pos-guerra, obteniendo con eso una militancia activa como forma de garantizar el poder, bajo condiciones en que, generalmente, las llamadas “fuerzas económicas” casi siempre son adversas.”<sup>24</sup>

Es justamente esa capacidad de construcción de un modelo alternativo de gestión de las políticas públicas lo que comenzó a ser implementado en San Pablo con el presupuesto participativo. Fue importante haber comenzado ese proceso ya en el primer año de la administración. Los resultados ya se muestran muy expresivos, principalmente en el terreno re distributivo y en la construcción de un nuevo y avanzado modelo de gestión estatal.

En el terreno re distributivo, el presupuesto participativo de San Pablo ya consiguió en su primer año, el direccionamiento claro del gasto público hacia los sectores más vulnerables de la ciudad. El plan de obras y servicios, aprobado por el Consejo del Presupuesto Participativo, que fue acatado integralmente por la administración de izquierda, traduce de forma cristalina esta orientación re distributiva.

En el terreno de la construcción de un nuevo modelo de gestión, el primer año ya anticipa el sentido de las innovaciones dando énfasis a la participación y al “empoderamiento” (*empowerment*)<sup>25</sup> de la población. La continuidad

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução: O Orçamento Participativo em São Paulo*, manuscrito, 2001.

<sup>24</sup> IDEM, *ibidem*.

<sup>25</sup> Llamo la atención para el debate sobre la “democracia deliberativa” y sobre las experiencias innovadoras de gestión pública discutidas en 2000 en la quinta reunión del proyecto “Real Utopias”, coordinado por los sociólogos norte-americanos Erik Olin Wright y Archon Fung y que contó con la participación del politólogo brasileño, Leonardo Avritzer. Para mayores informaciones, consultar la página del referido proyecto con todos los textos del debate: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/RealUtopias.htm>

de las características del presupuesto participativo de San Pablo como un espacio público no estatal por medio de la participación directa y universal de los ciudadanos y ciudadanas, deliberando sobre el presupuesto municipal (en este primer año, sobre salud y educación) y definiendo sus propias reglas de funcionamiento, inclusive las del proceso presupuestario del próximo año, confieren a la corta experiencia realizada un potencial enorme de renovación de los modelos de gestión de las políticas públicas y del propio concepto y la práctica de la democracia.

Maria Victoria Benevides, al reflexionar sobre la concepción y las experiencias de presupuesto participativo consagró una definición de democracia muy simple que compartimos completamente y que puede verse en el presupuesto participativo: democracia es el régimen político de la soberanía popular con respeto integral a los derechos humanos<sup>26</sup>. Democracia que encuentra en la experiencia y en la práctica de los presupuestos participativos un impulso vital poderoso en lo que se refiere al control público sobre el Estado fortaleciendo referencias que ayudan a superar las equivocaciones del intervencionismo autoritario del Estado y el minimalismo de las propuestas de gestión neoliberales. Democracia del presupuesto participativo que permite construir nuevas referencias de derecho, de ciudadanía, de poder y de la nueva sociedad.

En el primer año de implementación del presupuesto participativo, el reconocimiento del gobierno municipal hacia su máximo órgano de deliberación: el CONOP, fue decisivo para permitir su fortalecimiento y el comienzo de su implementación. Por eso, el próximo año, el presupuesto participativo será ampliado, siendo el espacio en que serán discutidas y deliberadas toda la recaudación y todos los gastos de la Municipalidad. O sea, además de las áreas de salud y de educación, todas las otras áreas de la Municipalidad estarán en el presupuesto participativo. Por esa razón, se espera que el número de participantes crezca significativamente.

Lo más importante, sin embargo, es que la administración municipal del Partido de los Trabajadores y de los demás partidos de izquierda coligados, continuará valorizando ese espacio democrático, respetando sus principios constitutivos de deliberación, auto-reglamentación, publicidad y universalidad.

<sup>26</sup> DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento Participativo e Socialismo*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.

---

**Referências  
Bibliográficas**

- AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da Federação no Brasil” in *Revista São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, manuscrito, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*, Revista *Lua Nova*, 50, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *Cidadania ativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.
- DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento Participativo e Socialismo*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, *Orçamento Participativo*. Fundação Perseu Abramo, 1997.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo, Vozes, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução: O Orçamento Participativo em São Paulo*, manuscrito, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Souza. “A reinvenção solidária e participativa do Estado” in *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*, s/d.
- SANTOS, Boaventura de Souza. “*Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy*”. *Politics and Society*, Stoneham, 1998.

# VOLUNTAD POLÍTICA

SAHR KPUNDEH, INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

La voluntad política es un elemento importante para desarrollar estrategias y programas anticorrupción efectivos y sustentables. Se ha demostrado que sin voluntad política, los esfuerzos gubernamentales diseñados para mejorar la administración pública, fortalecer la transparencia y responsabilidad y reinventar las relaciones entre el gobierno y la industria privada son inefectivos, sin embargo, tampoco se puede presumir su presencia o ausencia en alguna iniciativa particular. Más bien, la voluntad política se evidencia por los niveles de participación en que se fundamentan las iniciativas de reformas, incorporando una serie de actores políticos y de la sociedad civil. En otras palabras, la determinación inquebrantable de combatir la corrupción no es solamente un problema para los líderes y reformadores burocráticos. El sector privado, también, puede carecer de voluntad para vencer los sistemas corruptos. Adicionalmente, los ciudadanos enfrentan problemas de movilización para la acción colectiva y para transformar sus convicciones en cambios en la administración pública.

El concepto de voluntad política se refiere a la credibilidad demostrada de la intención de los actores políticos (líderes elegidos o designados, los vigilantes de la sociedad civil, grupos de interesados, etc.) para atacar las causas o los efectos percibidos de la corrupción en un nivel sistémico. El enfoque está en los actores, sus motivos y las elecciones que hagan para promover e implementar las reformas anticorrupción. Algunos académicos han descrito la voluntad política como el lugar donde se encuentran los aspectos analíticos y prácticos del tema de la corrupción, reconociendo que los procesos políticos activos y un liderazgo fuerte son partes necesarias para cualquier respuesta efectiva al delito (Johnston, 1997). Adecuadamente comprendido, el término implica que el enfrentamiento de intereses y de grupos en la sociedad—el “aspecto político”—y las personalidades y disposiciones de las elites—“voluntad”—pueden trabajar conjuntamente. En otras palabras, no es suficiente ubicar a los enemigos más acérrimos de la corrupción en altos cargos de liderazgo si carecen del apoyo político y del “espacio” requerido para oponerse activamente a la corrupción. Asimismo, aún las campañas masivas anticorrupción de mayor éxito provocarán muy pocos cambios si los altos líderes no toman en serio la lucha contra la corrupción (Ibid.). Por consiguiente, muy pocos estrategias anticorrupción cuestionan la noción que el paradigma de la reforma es potencialmente más exitosa cuando tiene el soporte de la voluntad política (Ibid).

La determinación de emprender las reformas depende del grado de riesgo político y económico que implica. Es decir, para los actores tanto en los sectores públicos como en los privados, la orientación hacia las medidas

## Introducción

Controlando la Corrupción:  
Hacia una estrategia integrada  
Instituto del Banco Mundial,  
Washington, D.C. 2001  
[www.fightcorruption.org](http://www.fightcorruption.org)



anticorrupción dependen de la magnitud los posibles costos y beneficios. Esto sugiere que los reformadores más efectivos deben realizar análisis relativamente sofisticados antes de formular las estrategias de la reforma.

El deseo de cambiar la cultura de la corrupción puede estar presente en muchos lugares. Abundan los ejemplos de esfuerzos de reformas que han surgido de cada una de las ramas del gobierno, de la oposición política, de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de instituciones del sector privado. Cada grupo tiene motivos y metas distintos y por consiguiente, definen de forma diferente el éxito. Pero la voluntad política tampoco se origina ni se manifiesta en el vacío. Más bien, es el reflejo de las complejas circunstancias que reúnen las aspiraciones de los líderes individuales, el cálculo de los beneficios que pueden derivar de los cambios de las normas y del comportamiento y la creencia en la capacidad para reunir el apoyo apropiado para vencer la resistencia a las reformas.

Los reformadores que buscan cambios a veces enfrentan serios problemas de credibilidad. Aún cuando la voluntad política es auténtica, los líderes deben convencer a una población cínica que ha oído, con cada nuevo régimen, nuevas promesas de reformas y nuevos compromisos para reprimir la corrupción. El contexto en el que ocurren estas campañas es usualmente transitorio—sean post-golpe, post-revolución, post-sucesión, o post-electoral. También pueden surgir dentro de los regímenes de turno que están buscando reforzar una legitimidad cada vez más débil, mediante la movilización de la creencia popular de “una nueva forma de hacer negocios”.

Entre los funcionarios gubernamentales y políticos, la voluntad política es fuerte al comienzo de nuevas administraciones, pero está sujeta a los cambios en el liderazgo y/o en las políticas. Por lo tanto, la sociedad civil se convierte en una parte integral del concepto institucionalizado de la voluntad política. Una sociedad civil vibrante puede jugar un significativo papel en la lucha contra la corrupción, legitimando el liderazgo político y desequilibrando la reincidencia. La base de la sociedad civil son los intereses comunes a través de los cuales el pueblo puede organizarse a sí mismo y relacionarse unos con otros sobre las bases profesionales, religiosas o nacionalistas. Como una fuerza de cambio, ella puede tratar la deshonestidad recurriendo a las pericias de contadores, abogados, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado, líderes religiosos y ciudadanos comunes. En Venezuela, por ejemplo, una ONG local, *Agrupación Pro Calidad de Vida*, ha organizado talleres alrededor del país, que enseñan a los venezolanos las mejores formas de minimizar la corrupción (Coronel, 1996).

Mientras que estas oportunidades para la reforma representan plataformas para los cambios, a menudo no incorporan estrategias integrales para cambios sustentables. En muchos casos, las campañas anticorrupción son políticas, en vez de ideológicas, en cuanto a su motivación, alcance y objetivos (Riley,

1983; Gillespie y Okruhlik, 1991). Como tales, son instrumentos políticos empleados para deslegitimar regímenes anteriores, librarse de la oposición, o legitimar el régimen actual al disminuir temporalmente la corrupción. Alternativamente, ellas pueden ser una respuesta táctica a los retos provenientes de una élite contraria, al descontento popular que surge por las condiciones socioeconómicas, o publicidad adversa o investigaciones. Incluso cuando las campañas anticorrupción no son sólo instrumentos políticos, las estrategias pueden tener una base muy amplia para tener algún impacto o pueden crear desequilibrios, al sobre-fortalecer los poderes del jefe de Estado o, en cambio, socavar su efectividad (Gillespie y Okruhlik, 1991).

La retórica anticorrupción ha sido una rutina característica de la política. Sin embargo, la retórica puede ser menos un medio para la reforma que una modalidad para desactivar la oposición del régimen entrante, apaciguar a las agencias externas y asegurar el ejercicio del cargo. Algunos reformadores usan las campañas anticorrupción para deshacerse indiscriminadamente de los opositores en lugar de enfrentar los asuntos difíciles. Ellos publican los alegatos y las pruebas de corrupción en un esfuerzo por demostrar las hipocresías de los opositores y de la administración anterior y sus supuestas virtudes. La retórica en países como Nigeria, México, Sierra Leona y Brasil subrayan la naturaleza cosmética de muchas de las reformas estratégicas.

En Sierra Leona, los nuevos gobiernos con regularidad proponen comisiones investigadoras, brigadas anticorrupción y una legislación dura. Sin embargo, muy pocos de estos enfoques contienen componentes específicos para su aplicación. Todavía se deben llevar a cabo los planes para establecer una comisión independiente contra la corrupción con el fin de revisar los salarios, proporcionar incentivos a los trabajadores públicos y reorganizar la administración pública. En Nigeria, “la preocupación con las medidas de pánico y la creación de paneles y tribunales ad hoc para reemplazar las instituciones legales no funcionales a fin de asegurar la rendición de cuentas públicas, no han sido particularmente de ayuda” (Olowu, 1988). “Los actores políticos a menudo hablan de responsabilidad e integridad pero esto en sí mismo no se traduce en un compromiso genuino para detectar y sancionar el comportamiento no ético. Aún cuando se crean agencias anticorrupción, usualmente se les niegan los recursos necesarios para lograr dicho propósito...en muchos casos los códigos de ética que a ellos se les pide aplicar no tienen una base amplia de comprensión o apoyo popular” (Ibid. 1993).

Los políticos mexicanos utilizan la retórica anticorrupción para desviar la atención de sus dificultades económicas: “...muchas de las exclamaciones y movilizaciones contra la corrupción de los años 80, fueron montadas o provocadas por el gobierno en un esfuerzo bien orquestado para usar simbólicamente la corrupción con la finalidad de distraer la atención de las dificultades económicas y rejuvenecer la fe popular en el gobierno” (Doig, 1997).

## Identificando la Voluntad Política

En Brasil, el Presidente Fernando Collor de Mello cumplió una promesa electoral disolviendo el *Servicio Nacional de Investigaciones* (SNI), la agencia de seguridad militar responsable por la inteligencia exterior e interna. Aunque presentó esta acción como prueba del compromiso de su administración por la reforma política, en la práctica, funcionó para destruir la institución más efectiva del gobierno, independiente del ejecutivo, que era capaz de descubrir y denunciar la corrupción (Krieger et al., 1992).

En Rusia, se promulgó en 1997 una legislación anticorrupción que requería que los funcionarios del gobierno hicieran declaraciones públicas de su patrimonio personal. Sin embargo, esto no estuvo acompañado de las medidas necesarias para la verificación de la información suministrada ni de las sanciones por la emisión de declaraciones falsas. Como resultado, el cinismo público fue reforzado cuando algunas de las personas más ricas del país reportaron en sus declaraciones patrimonios absurdamente bajos, que contradecían sus formas de vidas extravagantes y sus ostentosas posesiones materiales.

Dada la prevalencia de tales retóricas, el principal reto al evaluar la voluntad política consiste en distinguir entre los métodos de reforma que son intencionalmente superfluos y los esfuerzos sustantivos para crear los cambios. Hay varios ejemplos de regímenes bien intencionados, que han gestionado su propia destrucción a través de estrategias ineptas o inefectivas mientras los gobernantes explotadores esconden exitosamente sus motivos detrás de una fachada de medidas cosméticas. Sin embargo, sobre la base de los análisis de las reformas anticorrupción de varios países, es posible identificar los diferentes indicadores que pueden ser vistos como auténticas demostraciones de voluntad política.

*Un primer indicador es el lugar de la iniciativa.* ¿De donde viene la iniciativa para las reformas? ¿Existe una indicación de que quienes propugnan los cambios realmente perciben la corrupción como un asunto que requiere de atención? ¿O está la iniciativa de cambio afiliada a un grupo externo que ha inducido o coaccionado al actor para que endose el tema de anticorrupción? *Iniciativas “caseras”* involucran a los mismos reformadores que perciben la corrupción como un asunto conspicuo y están dispuestos a defender los esfuerzos necesarios para combatirla. Por el contrario, *iniciativas importadas o impuestas* enfrentan el reto de construir el compromiso y la propiedad del proceso; y, siempre existe la pregunta de si son auténticos quienes abogan por las reformas dentro del país (Brinkerhoff y Kulibaba, 1998).

*Un segundo indicador es el grado de análisis que un régimen ha llevado a cabo para comprender el contexto y las causas de la corrupción.* ¿El régimen ha buscado reconocer la complejidad que causó el comportamiento aberrante? ¿Ha identificado y creado medidas para tratar con esas instituciones, mandatos y comportamientos que impiden o promueven la integridad en el gobierno?

*Un tercer indicador se refiere a al dimensión del proceso de la reforma. ¿Ha adoptado el régimen una estrategia que es participativa, incorporando y movilizándolo los intereses de muchos actores? La administración de una reforma reconoce que los interesados actúan sobre la base de sus propios intereses y que el diálogo y la participación aumentan las oportunidades de éxito.*

Aunque el liderazgo es crucial para la fase de implementación, la propiedad compartida es igualmente esencial para asegurar la sostenibilidad. Una implementación efectiva requiere de agentes oficiales con educación que sean responsables de aplicar o adoptar las reformas. Para los actores externos al gobierno, el éxito definitivo de la reforma puede vincularse directamente a la importancia que, según su percepción, los creadores de las políticas han otorgado a sus intereses y a cómo ellos finalmente compartirán los beneficios resultados.

*Un cuarto indicador es la incorporación de ambos temas, “demostrativo” y “estratégico,” en la lucha contra la corrupción. ¿Ha identificado el régimen las reformas que generarán los resultados demostrativos (ej., reducción de costos)? Al mismo tiempo, ¿Ha tomado la administración en cuenta las dimensiones estratégicas de las reformas? Los temas “estratégicos” podrían incluir la evaluación de los costos y beneficios probables de promulgar una reforma en particular como medida en contra de elegir la no-intervención, o alentando el apoyo en el electorado en pro de la reforma, mediante el reconocimiento de los compromisos y fases necesarias de las medidas de las reformas.*

*Un quinto indicador es la voluntad del régimen para incluir incentivos y sanciones en las reformas estratégicas. El registro de fracasos es excesivamente alto para medidas que utilizan el instrumento contundente del enjuiciamiento (o el miedo al enjuiciamiento) como su principal herramienta para el cumplimiento. Los reformadores serios reconocen que estrategias efectivas reestructuran la relación entre el principal y el agente, proporcionan incentivos positivos para el cumplimiento, difunden los resultados positivos y establecen sanciones efectivas para rehabilitar los individuos e instituciones comprometidas.*

*Un sexto indicador de la voluntad política es la creación de un proceso objetivo para monitorear el impacto de los esfuerzos de reforma y para incorporar los hallazgos en una estrategia que asegure que finalmente se cumplan las metas y los objetivos de las políticas. La disposición de publicar el informe de los hallazgos de las evaluaciones de las políticas, sean éstas positivas o negativas, pueden alentar el apoyo del público y fortalecer a los reformadores contra sus críticos.*

## Creando Voluntad Política<sup>1</sup>

La mayoría de las medidas anticorrupción son remedios a largo plazo; sin embargo, su éxito depende de lograr las soluciones a corto plazo para crear una voluntad política. Efectivamente, la secuencia de las reformas es importante para lograr la meta de crear voluntad política.

Especialmente, donde la voluntad política es débil, es mucho más productivo identificar las tareas de corto, mediano y largo plazo y distinguir públicamente sus respectivas metas. Las tareas de las tres fases son las siguientes:

1. En el corto plazo, las tareas son identificar “campeones” anticorrupción y proporcionar las ocasiones y hacer posible la protección que ellos necesitan para comenzar a actuar. Esto puede lograrse creando oportunidades para que la voluntad política surja, así como incluyendo en las agendas políticas y de desarrollo, los puntos de vista anticorrupción.
2. Un reto intermediario es el de crear sistemas e incentivos fundamentales que proporcione a los reformadores soporte político y económico. En otras palabras, formular procesos políticos, burocráticos y económicos amplios y sistemas de incentivos que crearán alternativas a la corrupción y fomentarán los cambios en la sociedad y en lo personal.
3. Si se logran las metas de corto y mediano plazo, los estrategas pueden cambiar su énfasis hacia las metas de largo plazo, programas que institucionalicen las fuerzas anticorrupción e incentivos en las palestras políticas y económicas. En otras palabras, crear políticas anticorrupción dentro de los procedimientos diarios que regulen los sistemas económicos y políticos. Por consiguiente, cuando el compromiso y la acción se convierten en la norma en vez de la excepción, entonces la voluntad política para actuar contra la corrupción se sustentará permanentemente.

## Fortaleciendo la Voluntad Política

Fortalecer la voluntad política requiere que los reformadores comiencen a repensar cómo despliegan las acciones anticorrupción para evitar lo que se ha convertido en un patrón familiar en las reformas de la corrupción, apatía-escándalo-reforma-apatía. Utilizando a los líderes del sector público y privado como punto de origen, los estrategas pueden trabajar con una diversidad de métodos comprobados, incluyendo aproximaciones de élites institucionales, internacionales y de la sociedad, que tratan con una variedad de problemas delictivos (Johnston, 1997). A pesar que los estrategas efectivos conocen que los países tienen diferentes problemas políticos, económicos y delictivos, los cuales dictan cuándo y qué acciones tomar, las reformas comprobadas están supeditadas a la base política creada por oportunidades descubiertas y protectoras que permiten que las fuerzas anticorrupción logren energía y credibilidad. He aquí algunas sugerencias generales sobre cómo se

<sup>1</sup> Esta sección extrae trabajos de Michael Johnston, 1997; y del “Combating Corruption in Developing and Transitional Countries: A Guidelines Paper for USAID” preparado por Sahr Kpundeh, Michael Johnston y Robert Leiken, 1998.

puede fortalecer la voluntad política.

### *Equilibrio Democrático*

El equilibrio de poder entre el Estado y la sociedad y entre el poder político y el económico es crucial en una democracia viva y sustentable. El equilibrio de poder permite una competencia estructurada en el ámbito político y económico, que hace posible un control sobre el uso arbitrario del poder. Por el contrario, los desequilibrios crean un clima de maleficencia. El reconocer estos desequilibrios y tomar acciones correctivas fortalecen la voluntad política. No obstante, el reformar las estructuras democráticas y de mercado para reducir los desequilibrios requiere de compromisos a largo-plazo a todos los niveles.

### *Participación Ciudadana*

Una ciudadanía que esté dedicada a las reformas crea voluntad política. Si tal ciudadanía mantiene su dedicación, a pesar de los cambios en el liderazgo gubernamental, será una parte efectiva del paradigma de la reforma. Como fuerza independiente, puede ser una fuente importante para una voluntad política institucionalizada. Consecuentemente, esta participación pública de los ciudadanos puede servir como un control efectivo del abuso de poder de los actores políticos. Esto puede ir más allá de la mera conciencia pública, y crear una forma organizada de expresión y respuesta. Por ejemplo, en los años 80, los ciudadanos de los Comités de Indagaciones de Ghana y los Tribunales Revolucionarios del Pueblo de Burkina Faso organizaron grupos de activistas políticos y de ciudadanos comunes para desenmascarar la usura, el contrabando y otras prácticas explotadoras de los comerciantes privados. En Etiopía, después del derrocamiento de Mengistu Haile Mariam, se crearon los comités administrativos de los trabajadores unidos, en las empresas del Estado, para “descubrir a los criminales y saqueadores”.

### *La Prensa Independiente*

Una prensa independiente y resonante puede jugar un papel importante para exponer la corrupción y movilizar la opinión pública. Especialmente cuando los periodistas tienen la posibilidad de descubrir malos manejos sin temor o venganzas, ellos pueden proporcionar un control efectivo sobre el padrinazgo y los usureros. Debido a que los medios de comunicación constituyen una fuente independiente de atención, ésta puede ayudar a institucionalizar la voluntad política.

### *Una Mejor Definición de los Controles y Equilibrios*

Los controles y equilibrios, los cuales incluyen múltiples oportunidades para el veto, pueden evitar que el gobierno actúe sin el consentimiento de las diferentes asociaciones ciudadanas e instituciones. Estas estructuras ayudan a evitar que actores políticos individuales controlen el proceso de reforma. También, limitan la habilidad de cualquier grupo político para manipular los mecanismos del gobierno.

### *Finanzas Gubernamentales Transparentes*

La transparencia es una de las principales metas de los estrategas de las reformas. Un gobierno abierto y honesto acoge las inspecciones de sus actividades, decisiones y comportamiento. La confianza nacional e internacional en el gobierno y sus burócratas construyen la base para promover el desarrollo económico y social. Sin una operación transparente, los deshonestos tienen numerosas oportunidades para ocultar sus actividades mientras se involucran en la extorsión y favoritismo. La publicación del presupuesto del gobierno, la contabilidad y procedimientos de auditoría, recolección de ingresos, los estatutos y normas y procedimientos de los cuerpos legislativos ayudan a aumentar la transparencia en las operaciones del gobierno. Esto se aplica por igual a los niveles locales y nacionales. En Uganda, el gobierno publica los presupuestos de los colegios para facultar a los padres a exigir rendición de cuentas. Por lo tanto, la transparencia puede servir como el gitimador del desempeño político tanto como freno para reprimir los abusos.

### *Humanizando la Corrupción*

La corrupción es un tema delicado, con pocos testigos. El conocimiento público ayuda a remover el tabú y el velo de secreto que envuelven las actividades corruptas. La ciudadanía adquiere poder si comprendiera su propio interés en el abuso de los fondos públicos. El dinero que se desvía en actividades corruptas, del uso para el que fue destinado resulta en menos escuelas, altos impuestos, cuotas escolares, bajos salarios, menos empleos, etc. Los debates sobre el delito y sus soluciones, transmitidos a través de la radio y televisión, realizados en aulas de clases y durante actividades comunitarias, así como en talleres formales, fortalecen la voluntad política. Pero lo más importante es que éstas campañas comienzan a personalizar la corrupción, explicando clara y explícitamente cómo impacta a las personas. Una vez que la gente siente que tiene una participación en la eliminación y control de la corrupción y que tienen el poder para hacer algo al respecto, puede exigirle a los líderes que tomen acciones. Su apoyo es crucial para estimular la voluntad política para que diversos actores se comprometan en las estrategias de las reformas.

### *Incrementando la Seguridad Política*

Los reformadores a menudo pueden conseguir el apoyo de los líderes políticos y cívicos al enfatizar que de la reducción de la delincuencia resultarán los réditos para el desarrollo. Este tipo de apoyo alienta la determinación política e impulsa las perspectivas a largo-plazo en la lucha contra la corrupción. En contraste, los líderes cuyos cargos son temporales, pueden estar más inclinados a concentrarse en soluciones a corto-plazo como una forma de permanecer en el poder, lo cual puede exponer a la sociedad a más abusos. Sin embargo, existe el peligro que el incrementar la seguridad política puede causar que los líderes se sientan inmunes a la crítica y estén más dispuestos a saquear (ej., Arap Moi de Kenya, el anterior líder Filipino Ferdinand Marcos y el

anterior líder de Zaire, Mobutu). Las políticas democráticas que combinan la legítima oposición organizada y plazos limitados para los funcionarios elegidos, pueden proporcionar los correctivos necesarios para la excesiva seguridad política.

#### *El Papel del Sector Privado*

El sector privado puede ser un control importante de las arbitrariedades en el ejercicio del poder por parte del gobierno. Pero su efectividad está supeditada a la voluntad del gobierno de revelar la información sobre sus acciones y de la voluntad de las personas para organizarse. La industria privada, muy semejante a la sociedad civil, puede fortalecer la voluntad política cuando actúa independientemente representando sus intereses especiales, algunas veces en oposición al partido de gobierno y de los políticos. Las organizaciones de profesionales pueden incluir una cláusula obligatoria anticorrupción en sus afiliaciones y códigos de éticas. La idea de las “Islas de Integridad” propuesta por Transparencia Internacional (TI), una agencia no gubernamental diseñada para combatir la corrupción, puede ser un método útil para romper la fuerza de las grandes compañías que han monopolizado el sector privado.

#### *Encuestas de Prestación de Servicio*

Las encuestas diseñadas por los expertos locales para el uso de los administradores públicos y de quienes diseñan las políticas pueden determinar la efectividad de los servicios gubernamentales, qué tan bien están siendo brindados. Ellas se concentran en el mejoramiento del desempeño al definirlo en términos de las experiencias del público. Le dan al consumidor una “voz” y un medio para transmitir sus firmes mensajes a los proveedores de servicio. En Tanzania, la intención de las encuestas fue la de proporcionar información de base sobre la extensión de la corrupción en la prestación diaria de los servicios claves. Se fundamentaba en indicadores que podían ser medidos posteriormente para evaluar las mejoras que resultaran de las regulaciones instituidas en respuesta a las quejas. Además, el Gobierno de Tanzania quería estimular el diálogo entre los diferentes niveles de proveedores y usuarios acerca de los problemas de la delincuencia y sus soluciones. La encuesta contribuyó a fortalecer la voluntad política, al hacer públicos los puntos de vista de los altos funcionarios junto con sus sugerencias para la toma de acciones correctivas. Los resultados fueron utilizados para diseñar estrategias específicas.

#### *La Comunidad Internacional*

Cuánto apoyo deben brindar los extranjeros a los reformadores sin que sean vistos como intromisiones, constituye una pregunta importante. A nivel internacional, las instituciones financieras y los donantes bilaterales han insistido en que los gobiernos demuestren sus compromisos o progresos en la lucha contra la corrupción. Cada vez más, la ayuda está atada a las reformas estratégicas mensurables. El creciente interés de la comunidad internacional



es parte de una reconsideración general de las funciones de las organizaciones de ayuda en la era de la postguerra fría. Los benefactores de occidente ya no sienten la necesidad de apoyar regímenes corruptos. Más bien, a medida que se hace visible que los programas de ayuda son efectivos sólo si los líderes que los manejan son responsables desde el punto de vista fiscal, los donantes están exigiendo rendición de cuentas y transparencia en los negocios y en las prácticas del gobierno. Esto proporciona otra fuente independiente a la voluntad política para combatir la corrupción.

---

## Conclusiones

Esta discusión de la voluntad política sugiere que las reformas son un proceso a largo plazo, que cambia el marco de referencia de semanas y meses a años. También es un recordatorio que los cambios democráticos son un compromiso a largo plazo. La voluntad política no puede sustentarse en el ais lamiento. Los relatos históricos documentan que reformadores bien intencionados que no tenían la capacidad de movilizar el apoyo de la ciudadanía , flaquearon porque no podían neutralizar la resistencia. Los políticos deben tener la fuerza de voluntad para erigir las estructuras que institucionalizarán las reformas, mientras se dotan a estas instalaciones con la capacidad para cumplir efectivamente sus metas. Pero ellos requieren del apoyo de una ciudadanía resonante. Las instituciones políticas deben estar dotadas con la debida autonomía, autoridad, financiamiento y personal calificado.

El poder de las instituciones y los cargos oficiales del gobierno no dependen de la personalidad y buena naturaleza e intenciones de una persona en particular. La sociedad trabaja para reprimir la corrupción cuando apoya un paradigma de reforma que despoja del control a los individuos y populariza el mandato para la rendición de cuentas con la efectiva participación del ciudadano. Pero más importante es que la ampliación de la participación política incrementa la serie de herramientas y estrategias que pueden ser utilizadas para tratar con un ámbito más amplio de necesidades, prioridades y objetivos en la sociedad civil y los sistemas políticos. La voluntad política institucionalizada es más efectiva cuando es inclusiva, de hecho, incorporar el interés de un amplio rango de actores, es más poderoso que los intereses de cualquier individuo.

Las estrategias anticorrupción, como la voluntad política, son más efectivas si son inclusivas, sistemáticas y estructuradas, integrando todas las instituciones y políticas, investigación, enjuiciamiento, estudios y prevención. Tal institucionalización crea un foro de reforzamientos mutuos de “rendición de cuentas horizontales”, las que evitan que las reformas sean percibidas como asuntos partidarios o “cacería de brujas.” La voluntad para combatir la corrupción tiene mucho en común con la voluntad de perseguir cualquier otra meta. Hay que darle espacio para que crezca dentro de un sistema político para, eventualmente, asegurar su efectividad y sustentabilidad y convertirse en parte integral de los procesos económicos y sociales básicos.

# EL ROL DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

DAVID SHAND, INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL Y SAFDAR SOHAIL,  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARÍS

**E**n muchos países en desarrollo, la administración pública ha sido una institución cerrada, jerárquica, a menudo insensible a las necesidades de los ciudadanos y con tendencia al abuso de oficina. Varios esfuerzos de reformas han buscado enfrentar estos problemas. Las reformas tradicionales de la administración pública se han centrado en la organización y en las estructuras de la misma; en asuntos relacionados con la administración de personal, tales como jubilaciones, sistemas de clasificación, reclutamiento y entrenamiento; y en la creación de disposiciones éticas. Es difícil encontrar indicadores creíbles sobre el impacto que éstas tuvieron en la corrupción, principalmente porque el objetivo de estas reformas no era expresamente la anticorrupción. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que tuvieron un impacto modesto en detener la corriente de corrupción.

Más recientemente, dos importantes aproximaciones a la reforma de la administración pública han buscado reducir la corrupción de manera más directa. El primer planteamiento ha buscado disminuir el número de empleados de la administración pública para permitir mejoras en las degradantes condiciones de servicio de los funcionarios públicos, las cuales fueron percibidas como un estímulo a la corrupción. En el segundo, el núcleo residía en iniciativas de desempeño administrativo y en la construcción de capacidad institucional. Es difícil medir el impacto de estas reformas sobre la corrupción, pero la literatura disponible sugiere que este impacto también ha sido modesto. No obstante, por lo menos se han sentado las bases para poner mayor énfasis en reformas con objetivos explícitos de control de la corrupción.

Este capítulo explora los vínculos entre tales reformas y la lucha contra la corrupción, para ayudar en el diseño de las reformas que combatirán más efectivamente la corrupción y también mejorarán el desempeño de los funcionarios públicos. Pero también se debe prestar atención a la agenda

## Introducción

Controlando la Corrupción:  
Hacia una estrategia integrada  
Instituto del Banco Mundial,  
Washington, D.C. 2001  
[www.fightcorruption.org](http://www.fightcorruption.org)

más amplia de la reforma de la administración pública que está siguiéndose en muchos países, la cual incluye la descentralización, privatización, creación de un gobierno orientado a sus ciudadanos, y técnicas de desempeño administrativo. Estas reformas recientes aportan una experiencia valiosa al diseño de nuevas iniciativas para combatir la corrupción en la función pública. Este capítulo, por consiguiente, le da un amplio enfoque al término “reforma de la administración pública”, al incluir reformas a los sistemas de administración pública, diseñadas para mejorar el cumplimiento de la función pública.

---

### **Cambios en las Estructuras d la Administración Pública**

En un sistema de gobernabilidad que funcione bien, el papel del gobierno y de sus estructuras organizativas son mutuamente compatibles. Con el cambio del rol del gobierno, las estructuras también tienen que cambiar. Han ocurrido o están ocurriendo tres importantes áreas de cambios: la descentralización hacia gobiernos subnacionales, la creación de agencias autónomas y la privatización.

#### *Descentralización*

Se puede adoptar la descentralización en los niveles inferiores del gobierno por diversas razones: para incrementar la eficiencia y sensibilidad en la prestación de servicios, responder a las presiones políticas y regionales para un gobierno más descentralizado y para combatir la corrupción. Varios estudios recientes han demostrado la susceptibilidad de las instituciones centralizadas a más altos niveles de corrupción. La concentración del poder en unas cuantas manos o en algunas instituciones generan monopolios y falta de transparencia, las cuales a su vez aumentan la posibilidad de corrupción.

En años recientes, muchos países han iniciado la descentralización para superar estos problemas, presumiendo que ésta podría proporcionar el beneficio de la proximidad, facultando a la sociedad civil para inducir un mejor desempeño y mejorar la transparencia. De esta manera, el gobierno central podría jugar un rol regulador en la prestación de servicios, fijando estándares, suministrando apoyo y aceptando la rendición de cuentas global ante el electorado, pero serían los gobiernos locales quienes prestarían los servicios públicos.

Es aún muy temprano para ofrecer una evaluación definitiva de tal descentralización, no obstante, la literatura al respecto indica algunas lecciones:

1. La calidad de la prestación descentralizada del servicio puede decaer, por lo menos al principio.

2. Son riesgos probables la duplicación de actividades entre los gobiernos locales y central y la malversación de los fondos por parte de los funcionarios locales.

La administración en general y el reclutamiento, en particular, pueden ser más susceptibles a las interferencias políticas en los niveles descentralizados. Allí donde las regiones son diferenciadas por líneas étnicas, la amenaza del clientelismo étnico es significativa.

La brecha de capacidad entre los niveles locales y central o entre diferentes niveles locales, podría ser demasiado grande para sustentar una absoluta descentralización. En un país falto de recursos humanos, la descentralización podría empeorar la situación, reduciendo la equidad y eficacia en la prestación de servicio.

Para evitar estos problemas, la literatura señala algunas condiciones previas que proporcionarían una mejor y menos corrupta prestación de servicios en un contexto descentralizado. Algunas de estas condiciones son:

3. La capacidad administrativa del gobierno central y de las regiones debería ser revisada cuidadosamente. Por ejemplo, puede existir la necesidad de transferir del poder central a las regiones a empleados públicos entrenados, lo cual podría ser difícil de lograr.
4. La descentralización debe ir acompañada de una formación anticorrupción en los niveles locales.
5. Se deben desarrollar controles políticos y administrativos apropiados en los puntos de prestación de servicio, para asegurar la rendición de cuentas y la efectividad.
6. Se debe desarrollar el sentido de propiedad de todo el proceso en la gente

#### *La Creación de Agencias Autónomas*

En un número de países, funciones gubernamentales específicas han sido sacadas del núcleo de la administración pública y han sido transferidas desde los ministerios a organizaciones separadas, las cuales operan con mayor autonomía administrativa. Esta autonomía podría traer libertad de normas de la administración pública (referente al número de personal, salarios y otras condiciones de servicio) y mayor autonomía presupuestaria de las que gozan los ministerios. En la práctica el nivel de autonomía puede diferir entre países y entre las organizaciones de un mismo país.

Las razones para la creación de agencias autónomas varían, pero incluyen la dificultad percibida de operar un servicio particular bajo las normas generales de la administración pública que se aplican a los ministerios, y el

alejamiento de la organización de la intervención política o ministerial en sus decisiones operativas. Por ejemplo, muchos países han creado agencias autónomas para la recolección de impuestos y tributos aduanales, a fin de reclutar personal externo y pagarles más alto, así como para alejarlos de la intervención ministerial. En algunos casos, los donantes internacionales pueden promover o requerir tal aproximación de enclave para servicios o actividades particulares. A cambio de la autonomía administrativa adicional, a las agencias se les ha requerido, por lo menos en teoría, ser más responsables y cumplir con las metas de mejorar su desempeño.

Pero pareciera que también ha habido algunas razones inapropiadas para su creación. La posibilidad de obviar las limitaciones de los salarios de la administración pública puede ser utilizada más para beneficio personal de la dirección y el personal, que para mejorar la prestación del servicio al público. Organizaciones con fuentes de ingresos propias pueden ser una tentadora fuente de liquidez (“cash cow”). Asimismo, los clientes pueden capturar las organizaciones, por ejemplo los productores pueden controlar las juntas de productores agrícolas y usar los fondos más para su beneficio que para el público consumidor.

Hay pruebas de que las agencias autónomas han desatado más corrupción, que van desde el nepotismo hasta salarios excesivos y malversación absoluta de los fondos. Esto refleja el hecho de que, en muchos casos, la autonomía administrativa adicional fue dada sin requerimientos de responsabilidad adicionales de rendición de cuentas y transparencia. El aumento del poder discrecional otorgado a la administración se utilizó indebidamente.

Los programas de reforma de la administración pública que se siguen ahora en un número de países, reconocen la necesidad de la rendición de cuentas de las agencias autónomas. Los programas puestos en marcha mejoraron las disposiciones a la rendición de cuentas, tales como la transparencia en la planificación corporativa y las metas de rendimiento.

#### *Privatización*

En las últimas dos décadas muchos países en desarrollo han comenzado a privatizar las empresas de propiedad del Estado, para enfrentar la ineficiencia y la corrupción en el sector paraestatal. Sin embargo, esta reforma está muy lejos de estar terminada y tiene sus propios riesgos de corrupción. No son pocos comunes los ejemplos de privatizaciones apresuradas y dudosas. Para lograr los beneficios pretendidos, el esfuerzo de la reforma debe estar enfocado en las siguientes áreas:

7. *Extensión de las reformas.* Pueden haber algunos sectores u organizaciones que aún no han sido destinados a la privatización, debido al interés de algunos actores en mantener el monopolio.

8. *Transparencia en el proceso de privatización.* Solamente la venta transparente puede obtener los mejores resultados. En muchos países, el proceso de privatización está identificado con el aumento de la corrupción a gran escala y se dice que ha creado un nexo entre los políticos, funcionarios públicos y los hombres de negocios de su preferencia.
9. *Proteger el interés del consumidor.* La privatización no debe resultar en la pérdida de los intereses legítimos de los ciudadanos. En muchos casos, no fueron incluidos los debidos resguardos y regulaciones para proteger los intereses del consumidor en los monopolios privatizados, como en electricidad y agua. Es mucho más difícil imponerlos después. El costo social de la falta de regulación del monopolio privado puede ser alto, si los servicios claves llegasen a ser muy costosos para el ciudadano común.

Las condiciones de servicio de un empleado pueden afectar significativamente su comportamiento. Existe un consenso popular de que la naturaleza de las condiciones de servicio tiene un impacto directo sobre la corrupción, con mejores condiciones de servicio es menos probable que un funcionario público sea corrupto.

### **Mejorando las Condiciones de la Administración Pública**

Pero el mejorar las condiciones de servicio, en especial solamente los salarios, no es una condición suficiente para erradicar la corrupción. Su relevancia no debe ser ni exagerada ni subestimada en las estrategias anticorrupción. El debate está centrado en dos puntos importantes: (i) salarios adecuados, pensiones y otros beneficios en efectivo o no; y (ii) condiciones generales de trabajo y carrera. El segundo punto es abordado en la próxima sección sobre los cambios en la administración de personal. También son consideradas en esa sección la posibilidad de un método más selectivo para mejorar los salarios y las condiciones.

#### *Remuneración Adecuada*

La corrupción de pequeña escala basada en la necesidad es considerada más como una cuestión de “compensación justa” que de ética y muchos creen que un salario adecuado la eliminaría. Hay muchos estudios sobre este tema, incluyendo uno importante de 1997 del FMI. Este estudio reconoce la importancia de una remuneración adecuada para garantizar un funcionario público honesto, pero objeta su magnitud e identifica otros factores de igual importancia como el ordenamiento jurídico, la calidad de la burocracia, y la efectividad de los controles internos y externos. La relativa importancia de aumentar la remuneración a niveles adecuados sigue siendo una cuestión abierta. De hecho, el tema de los ajustes salariales es muy complejo.

En caso de no percibir un salario adecuado, el funcionario público podría buscar compensación en otros trabajos, depender de los recursos familiares, o aceptar y solicitar sobornos, si el riesgo de ser capturado es considerado

insignificante, o si la persona no considera que recibir soborno sea poco ético. Con relación a esto, los empleados podrían estar distribuidos a lo largo de un espectro de, en un extremo, personas debidamente pagadas, con un ético disgusto hacia la corrupción y temerosos de ser capturados; y, en el otro extremo, personas mal pagadas e inescrupulosas quienes no temen ser capturadas. En el medio, habría un rango de situaciones que podrían incluir:

- Personas mal pagadas con un disgusto ético hacia la corrupción, que complementan sus ingresos por medios privados lícitos.
- Personas mal pagadas, éticamente ambivalentes, pero temerosas de ser capturadas y que complementan sus ingresos por medios privados lícitos.
- Personas mal pagadas, éticamente ambivalentes, que aceptan sobornos.

La evaluación de los diseñadores de políticas sobre en qué lugar del espectro recae la mayoría de los funcionarios públicos indica el curso de las políticas de compensación del gobierno. En muchos países de la ODCE, el salario mínimo explícita o implícitamente define las necesidades sociales mínimas. Los gobiernos, al suministrarlo, buscan empujar a las personas hacia lo alto del espectro, al que nos referíamos anteriormente. En un país en desarrollo, la distribución de los empleados a través del espectro es más complejo, por consiguiente, también lo es la tarea de crear una política apropiada. Cada país tiene su propia situación específica, pero el rol de las condiciones de servicio en auspiciar la corrupción es usualmente un efecto del patrón de esta distribución.

Por lo tanto, las investigaciones sugieren que la disposición del empleado hacia la corrupción no depende solamente del salario; más bien, las actitudes éticas, el miedo a ser capturado y la presencia o ausencia de la llamada “calidad burocrática” (la satisfacción de los funcionarios públicos con sus carreras y perspectivas) son también relevantes. Por esta razón, ha sido difícil determinar un “incentivo salarial” para reducir la corrupción. Pareciera que el método más fructífero sigue siendo específico a cada país y al mismo tiempo atender los aspectos no remunerativos de las condiciones del servicio, las cuales serán discutidas en la siguiente sección de este trabajo.

La búsqueda de un criterio para definir un salario adecuado se ha vuelto más bien parcializado, entre aquellos que favorecen el uso del sector privado como estándar de referencia y aquellos que señalan las dificultades de comparar los dos sectores en un país con un alto grado de desempleo y un sector privado débil. Dadas las restricciones reales del presupuesto, una mejora gradual y consistente en los salarios reales de los funcionarios públicos parece ser la forma más realista de lograr un salario de subsistencia.

La disminución salarial es otro aspecto del tema del salario adecuado. En

Africa, por ejemplo, el diferencial entre el funcionario mejor pagado y el menos pagado oscila entre 20:1 a 30:1 antes de la independencia. Este diferencial se redujo posteriormente en nombre de la equidad y, en algunos países, hoy en día es tan bajo como 6:1. Para algunos observadores, un sueldo bajo para los altos funcionarios indica que el gobierno no toma en serio la corrupción. Sin embargo, se ha observado que los altos funcionarios obtienen más de lo que necesitan a través de la corrupción, por lo tanto un salario elevado no necesariamente contrarresta su avaricia. Además, muchas personas temen que el aumentar selectivamente los salarios a los altos funcionarios desmoralizaría a la mayoría de los funcionarios públicos, y aseveran que el gobierno debe primero mejorar los niveles generales de salario y luego restablecer gradualmente un diferencial salarial razonable .

Una vez definidos un salario adecuado y el diferencial salarial, surge la pregunta de la viabilidad financiera. En el pasado las reformas de la administración pública han tratado de crear más recursos para la descompresión y los aumentos salariales, al rebajar el tamaño y reducir los gastos del paquete de cesantía; disminuyendo el número de ministerios y eliminando los trabajadores fantasmas. De esta manera, al mantener la nómina salarial más o menos igual, se esperaba que el gobierno pudiera pagarle más a los funcionarios públicos que quedaban. En algunos casos esto ha funcionado, como en Uganda, pero en algunos casos esto no ha sido así, como en Malawi donde los ministerios no devolvieron los recursos al Tesoro después de la reducción de gastos.

Se han intentado otros métodos para adecuar la remuneración, pero estos han tenido poco impacto. La monetización de las prestaciones sociales, tal como disponer de una casa o un vehículo, se están probando en muchos países, pero sus resultados aún no están claros. También se está usando un pago relacionado con el rendimiento, pero los resultados en muchos de los casos no son significativos. El mejor método pareciera ser una mejor administración de los recursos disponibles y la búsqueda de una política a largo plazo de ajuste salarial.

### *Mejorando Selectivamente las Condiciones en el Centro de la Administración Pública*

La literatura sobre la reforma de la administración pública sugiere que el desarrollo sistemático de y la inversión en el núcleo de la administración pública ayuda a reducir la corrupción. Un método para la construcción de un núcleo de administración pública es a través del señalamiento de los servicios claves para mejorar las condiciones. Si los salarios adecuados han de ser adoptados gradualmente para reducir la corrupción, los servicios claves como aquellos vinculados al ordenamiento jurídico, administración general, administración financiera y la instauración de políticas económicas, pueden ser los primeros beneficiados con los salarios más altos así como con los más altos estándares (recompensas y sanciones) de comportamiento.



Al mismo tiempo, las funciones de rendición de cuentas y de control de la administración pública pueden ser establecidas en las instituciones claves, las que proporcionaría liderazgo sobre el resto de la administración pública. Ellos pueden tener amparo legal para resistir mejor las presiones políticas, y a su reclutamiento, entrenamiento y condiciones de servicio puede dársele mayor prioridad. (ej. Comisión de Servicios Públicos, Organismo de Auditoría, Autoridad de Rentas). Pero la creación de tales islas de privilegio puede crear dificultades dentro del resto de la administración pública, por lo menos al comienzo.

#### *Cambios en la Administración de Personal*

Los objetivos de un sistema de administración de personal son crear una estructura que permita conseguir lo mejor del contrato de trabajo, tanto para el gobierno como para los empleados. Usualmente un empleado público es un empleado permanente y se espera que actúe de forma consistente con el contrato y el rol del funcionario público. A cambio, el empleado espera ciertos beneficios tales como seguridad en el cargo, nombramientos justos y relevantes, fijación de salario de manera predecible, aumentos salariales a tiempo, oportunidades de ascensos, pensión y otros beneficios directos o indirectos. Para institucionalizar esta reciprocidad, los gobiernos crean varias instituciones como los Ministerios de Servicio Público o Comisiones y departamentos de personal en los ministerios. Se desarrollan normas y regulaciones y prácticas de recompensa y sanción. Todas esas normas, a pesar que incluyen la importancia de la eficiencia, declaran el uso de la oficina pública para el lucro personal como un incumplimiento de las normas y especifican formas para manejar tal incumplimiento.

Por lo tanto, un país con una administración pública corrupta e ineficiente debe examinar el funcionamiento del sistema de administración de personal, determinar la naturaleza de cualquier falla y encontrar métodos para reformarla. La literatura correspondiente identifica tres áreas importantes en la administración de personal, las cuales podrían directa o indirectamente ser asociadas con la corrupción:

10. falta de, o falla en la implementación de controles internos claros de anticorrupción
11. insatisfacción de los funcionarios públicos con sus carreras o perspectivas
12. interferencias políticas u otras en el reclutamiento.

#### *Controles Internos Contra la Corrupción*

Normas inadecuadas o deficiencia en su implementación asisten a la corrupción. En particular, mucha de la corrupción a pequeña escala podría ser controlada al mejorar las normas y asegurar su debida implementación por parte de los altos funcionarios.

Una estrategia efectiva de anticorrupción dentro de una organización implica los siguientes componentes: (i) recibir y procesar las quejas; (ii) realizar una investigación; (iii) tomar una decisión o emitir un juicio; (vi) apelar a los procedimientos; y (v) posible prosecución de un juicio penal.

Otro aspecto de la ineficacia de los controles internos contra la corrupción es la disyuntiva, en muchos de los casos, entre los controles internos y externos. La auditoría es un buen ejemplo. Las oficinas gubernamentales son renuentes a incluir una auditoría externa aún cuando saben que tienen serios problemas. En la mayoría de los casos, las pesquisas realizadas dentro de una oficina sobre quejas o sospechas, no conllevan a una auditoría externa especial sistemática o a una imputación. Para salvar la reputación de la organización, las pesquisas se manejan internamente y no son llevadas a sus fines lógicos. La misma mentalidad prevalece en el manejo de la agencia anticorrupción. La sociedad civil, la cual se espera que juegue un papel central en controlar la corrupción, casi nunca tiene influencia en estas gestiones. Existe una necesidad de revisar la interfaz entre la Oficina de Auditoría General, los Comités de Cuentas Públicas, las agencias anticorrupción, y oficinas gubernamentales, en la aplicación de los controles internos.

#### *Insatisfacción con las Carreras y Perspectivas*

Un sistema de personal funcionando deficientemente crea desmotivación en la administración pública, alberga discordia y una pobre auto imagen. Los sistemas deficientes para compensar los agravios, ascensos injustos, políticas opacas o arbitrarias en la reducción de gastos, estructuras y niveles de servicios caóticos, y la administración deficiente de los archivos, son algunas de las causas de la desmoralización. Mientras que la literatura sobre esta causa es más bien general, las evidencias sugieren una alta probabilidad de corrupción por parte de los funcionarios públicos quienes están insatisfechos con sus trabajos o inseguros de su futuro.

Una encuesta sobre el comportamiento de los funcionarios públicos en asuntos de personal en Europa Oriental y Central sugiere que los empleados que temían ser despedidos eran propensos a ser más corruptos. En Ghana, el destino de miles de funcionarios estuvo sin decidirse por algunos años, lo cual se dice tuvo un efecto negativo en la moral general de los funcionarios públicos.

Pero lo más insatisfactorio para un funcionario público es tener que pagar sobornos para obtener derechos, tales como salarios, adelantos o una casa en alquiler. Esto puede disminuir sus inhibiciones para involucrarse en corrupción.<sup>1</sup> En tales circunstancias, cierto personal honesto podría irse y algunos podrían disminuir sus propios estándares éticos, tomando venganza en el sistema.

<sup>1</sup> Las recientes Encuestas sobre Prestación de Servicio del Banco Mundial (World Bank Service Delivery Surveys) presentan una imagen sombría en este aspecto, según las afirmaciones de un alto porcentaje de funcionarios de que fueron obligados a pagar tales sobornos.

Asimismo, se ha encontrado una correlación positiva entre los altos niveles de satisfacción con las carreras y perspectivas (algunas veces llamadas “calidad de la burocracia”), y una administración más eficiente y menos corrupta. El mantener la satisfacción de los empleados es por lo tanto un área importante en la reforma de la administración pública. Este debe ser un indicador esencial del desempeño de un sistema de administración de personal.

#### *Interferencias Políticas u Otras en el Reclutamiento*

Dados los niveles de desempleo en los países en desarrollo, las personas están dispuestas a pagar a los políticos o a los funcionarios que controlan el reclutamiento para conseguir un cargo gubernamental. Si además del salario, hay la posibilidad de ganar dinero a través de prácticas corruptas, el nivel de pago aumentará. Las consecuencias de esto están claras. Si el reclutamiento se hace basándose en otra cosa que no sea el mérito es difícil evitar la corrupción sistémica. Sostener el mérito en el reclutamiento y los ascensos es muy importante para combatir la corrupción. La cuestión es tan importante que en algunos casos la sociedad civil ha exigido la intervención de colaboradores internacionales para asegurar la selección de personas calificadas para las posiciones de más alto nivel.

En esta área es evidente que el papel independiente de las Comisiones de Servicio Público es importante. Asimismo, es importante la capacidad de los funcionarios públicos para apelar razonablemente ante alguna autoridad de revisión independiente sobre los nombramientos y los ascensos.

#### *Otras Reformas para la Administración de Personal*

Otras reformas para introducir sistemas de administración de personal más modernos y basados en rendimiento también podrían tener implicaciones en los niveles de corrupción. Estos incluyen:

- especificaciones claras de responsabilidades o descripción de la posición. Si los funcionarios públicos no están trabajando en tareas claramente identificadas, se incrementa la posibilidad de actividades irregulares que conllevan a la corrupción.
- sistemas estandarizados de clasificación de cargos para asegurar la debida relación entre los salarios pagados por diferente tipos de trabajos y la paridad de los salarios por el mismo tipo de trabajo. La corrupción puede ocurrir a través de la fijación de salarios indebidamente altos, a menos que haya un sistema estandarizado de clasificación de cargos, y este sistema es debidamente usado y aplicado.
- evaluaciones constantes del rendimiento de cada miembro del personal. Si es realizado profesionalmente y con integridad, tales evaluaciones pueden revelar el rendimiento deficiente, el cual puede reflejar la

incapacidad de atender las obligaciones porque se están realizando “otras actividades” ilegales en el sector privado, o el nombramiento de personas no calificadas por medio de corrupción o nepotismo. Pero es importante que dichas evaluaciones de rendimiento tengan consecuencias; si los que rinden deficientemente no son removidos o disciplinados, el sistema tendrá poco impacto.

- Los cargos por contrato con término fijo para los altos funcionarios públicos. Las designaciones por contrato pueden tener un nítido enfoque en el rendimiento y por lo tanto desalentar la corrupción; sin embargo la carencia de un nombramiento definitivo podría alentar una visión a corto plazo que preste poca atención a las cuestiones éticas. Por lo tanto el impacto, si hubiese alguno, que tendrían las designaciones por contrato en la corrupción sigue siendo una cuestión pendiente.

En cualquier estrategia anticorrupción, asegurar la toma de conciencia de los aspectos éticos de la corrupción juega un papel importante. Muchos países han creado marcos éticos, que cuales tratan de definir los aspectos éticos de la administración pública. Tales marcos buscan socializar y educar a los funcionarios públicos en vez de sólo definir y aplicar las normas. La aceptación de los valores informales actuales que absuelven al individuo de culpabilidad moral, es probablemente el obstáculo más importante para lograr que el funcionario público se comprometa en luchar contra la corrupción.

El desarrollo de un ambiente ético es un proceso lento y tiene una justa posibilidad de éxito sólo si es parte una estrategia integral. La mera retórica sobre los valores éticos sin acciones concretas puede ser contra productiva, generando más cinismo. Una vez creados, los códigos de conducta ética requieren de su aplicación.

En muchos países, los marcos éticos cubren a todos los funcionarios del sector público, no solamente a los principales funcionarios públicos. Se le ha dado bastante importancia el identificar los elementos que pueden actuar como incentivos del buen comportamiento y desincentivar la corrupción. Los elementos de un marco ética, a veces llamado infraestructura ética, comprende:

- Organismos que coordinen
- Marco legal
- Mecanismos de rendición de cuentas
- Códigos de conducta
- Socialización profesional
- Condiciones del servicio público
- Compromiso político
- Participación y escrutinio del público

### **Creando Estructuras Éticas en la Administración Pública**

La combinación de estos componentes dependerá de la cultura del país y del sistema político-administrativo, y de las iniciativas pasadas en fomentar la ética. Tales infraestructuras éticas son nuevas aún en los países de la ODEC y es muy prematuro comentar sobre su efectividad. Pero como cualquier otra herramienta, su efectividad depende de si son comprendidas y empleadas consistentemente.

En este respecto, es importante el papel de los organismos de coordinación en asumir el liderazgo en la promulgación de éticas en la administración pública. Estas pueden ser oficinas existentes encargadas de la gerencia de la administración pública o se pueden crear nuevas oficinas. Estas educan al público y a los funcionarios públicos, aumentan la concientización en asuntos éticos, y apoyan el desarrollo de habilidades en análisis ético.

Los códigos de conducta también son importantes para llevar comportamiento del individuo a la conformidad con las expectativas éticas generales. Un código de conducta estándar tiene requerimientos en las siguientes áreas:

13. declaración de bienes
14. declaración de conflicto de intereses
15. normas sobre recibir regalos
16. juramentos de honestidad e imparcialidad
17. ordenanzas ciudadanas, estableciendo los requisitos para servir a los ciudadanos

Estos códigos comprenden nuevos valores fundamentales, los cuales acentúan la eficiencia, la orientación al cliente y la rendición de cuentas, conjuntamente con los valores fundamentales tradicionales tales como honestidad, integridad, equidad e imparcialidad. En resumen, esto significa que el funcionario público necesita estar imbuido más que antes de un amplio margen de valores.

#### *Denuncias*

El ser testigo de un acto indebido crea importantes problemas éticos así como legales. Mientras que los países difieren en sus respuestas a estos temas, hay un acuerdo general en que denunciar o informar sobre un hecho indebido es un mecanismo importante para disminuir la corrupción y mejorar la prestación del servicio.

Hay muchas formas de denunciar. Los informes pueden venir de un funcionario público así como de un usuario/cliente. Pueden tomar la forma de rehusarse a manejar una transacción donde se sepa que existe corrupción, o de filtrar información a los medios de comunicación. Más directamente,

podría involucrar reportar acciones indebidas a funcionarios de confianza, o por la vía del registro de quejas. Los gobiernos pueden facilitar las denuncias al aumentar la transparencia en la toma de decisiones para que tanto los funcionarios público como los ciudadanos puedan detectar y reportar hechos indebidos.

Debido a su potencialmente importante papel, la denuncia ha sido un núcleo en la reforma en muchos de los países de la ODEC. Se ha reportado en Holanda y Austria una disminución de la corrupción después de introducirse las normas de informantes. Es generalmente aceptado que una fuerte presencia de denuncias es una indicación de un alto nivel de concientización y seriedad para combatir la corrupción.

El éxito de un sistema de información depende de muchos factores, los cuales varían de país a país. Las denuncias siempre han sido problemáticas para los funcionarios públicos quienes trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad hacia los superiores y solidaridad con los colegas. Quien reporta hechos indebidos puede ser considerado un mal miembro del equipo y su carrera podría verse adversamente afectada. Tal presión puede ser disminuida requiriendo legalmente el reporte de cualquier hecho indebido que sea observado, como en los Estados Unidos. También podría ser de ayuda el proporcionar protección legal. Pero, solamente el reportar los hechos indebidos lograría poco, al menos que se actúe sobre el caso reportado y que los altos funcionarios estén comprometidos en tratar el problema. El escribir una carta anónima podría ayudar a sobrellevar algunos de los problemas mencionados anteriormente, pero muchos países prohíben iniciar acciones sobre la base de información anónima ya que ésta puede fácilmente ser mal usada.

La denuncia es un tema complejo y su éxito depende no sólo de las normas formales sino igualmente de la voluntad y competencia de los altos funcionarios públicos. En cualquier caso, la cultura del silencio, que a menudo rodea las prácticas corruptas, necesita ser cambiada.

Las reformas de la administración pública en muchos de los países desarrollados y en algunos de los países en desarrollo, incluyen movimientos para mejorar la calidad del servicio y la forma en la cual es tratado el público por los funcionarios. Estas podrían ayudar a disminuir la corrupción.

**Un Gobierno Más  
Orientado al  
Ciudadano**

#### *Iniciativas para un Servicio de Calidad*

La deficiente calidad del servicio es una característica frecuente del sector público en la prestación de servicios —el servicio podría no llegarle a quienes se intenta suministrar, podría no satisfacer las necesidades del receptor, podría no ser suministrado en un tiempo prudencial y ser de difícil acceso—, cualquiera de los procedimientos, físicos o burocráticos, requieren un considerable llenado de formularios, aprobaciones numerosas y un tiempo de

espera.

Cualquiera que sea la razón, la deficiente prestación de servicios frecuentemente refleja la cultura de la administración pública, la cual está más centrada en los asuntos internos de acatamiento de normas o en promover su propio estatus y condiciones, que en proporcionarle un servicio al público —bien si es proporcionando tratamientos de salud, haciendo transferencias de pagos o emitiendo licencias o permisos. En esta cultura, los ciudadanos o usuarios no son considerados como poseedores de algún derecho particular a un nivel o calidad del servicio y los funcionarios públicos tienen una considerable discrecionalidad para elegir el nivel o calidad de servicio que prestan, si es que existe alguno. Los funcionarios públicos podrían representarse a ellos mismos como haciéndole un favor al ciudadano al proporcionarle el servicio. Los ciudadanos o usuarios pueden encontrar necesario pagarle al funcionario público para recibir el servicio o un nivel o calidad particular del mismo.

Como medios para mejorar la calidad del servicio y combatir las prácticas de corrupción, algunos gobiernos están adoptando “Ordenanzas Ciudadanas” o Declaraciones de Estándares de Servicios, bajo los cuales se promulga públicamente que el ciudadano/usuario tiene derecho a un nivel particular o de calidad de servicio. Pero para que tal método sea efectivo, es necesario educar tanto a los funcionarios públicos como a la sociedad civil y cambiar el comportamiento y las expectativas; el público podría no esperar un buen nivel de servicio y no estaría acostumbrado a quejarse si no lo recibe. Cambiar esta cultura puede llevar tiempo. Mecanismos asociados necesarios son el fijar objetivos claros en la calidad del servicio y reportar el real desempeño en comparación con estos objetivos, consultar con los ciudadanos sobre aspectos clave de la prestación del servicio, y crear mecanismos efectivos de quejas y corrección. Es igualmente importante que la “orientación al cliente” no se convierta en una “captura del cliente”; el gobierno en vez del cliente es quien debería normalmente tener la última palabra sobre el nivel y la calidad del servicio a ser fijado. Además, esto no es un derecho legal, sino más bien una afirmación de lo que los ciudadanos/usuarios razonablemente esperan recibir.

Una iniciativa importante para promocionar un servicio de calidad para reducir la corrupción podría ser la simplificación administrativa. Eliminando la documentación o las aprobaciones innecesarias para obtener servicios, el número de “porteros”, cada uno de los cuales podría requerir algún pago o “renta” antes de dar la aprobación podría reducirse,

Los comprobantes son otro mecanismo de prestación de servicio que podría otorgar más poder a los ciudadanos/usuarios. Estos les proporcionan a los ciudadanos/usuarios derechos sobre los servicios, como la inscripción en un colegio o recibir tratamiento médico. Los ciudadanos/usuarios simplemente

presentan un comprobante para obtener el servicio correspondiente. El ciudadano/usuario de esta manera tiene la opción de cuál institución educativa o médica desea usar, lo cual aumentaría el cuidado de los proveedores de servicio, ya que ellos no reciben financiamiento para proseguir a menos que atraigan usuarios. Los comprobantes son usados en algunos países en desarrollo, pero su aplicación en los países en desarrollo requerirá de un vasto número de proveedores alternativos de servicios.

### *Criterios para la Toma de Decisiones*

Las posibilidades de corrupción también aumentan cuando criterios claros para la toma de decisiones en casos particulares (ej. elegibilidad para una jubilación o un permiso) no están claramente establecidos o no son transparentes —conocidos y comprendidos tanto por los funcionarios públicos como por el público en general. A este respecto, la transparencia en la toma de decisiones es un importante requisito previo para la creación de un ambiente en el cual se desalientan las conductas lesivas. Si no existen normas claras, la discrecionalidad que se otorga al funcionario público puede alentar la corrupción. Además debería haber alguna disposición de apelaciones para los individuos en contra de tales decisiones administrativas, a un nivel sencillo a través de la posibilidad de solicitar una revisión interna de la decisión, y a un nivel más alto para impugnar una decisión ante un tribunal o hasta en un juzgado.

La complejidad administrativa innecesaria también puede contribuir a la corrupción. Si los criterios respecto a un servicio en particular es demasiado complejo, no podrían ser comprendido, por lo tanto aumenta la discrecionalidad en la toma de decisión del funcionario público y la posibilidad de soborno. La falta de un personal entrenado también va a exacerbar este problema; por ejemplo, si la mayoría de los funcionarios públicos, incluyendo sus supervisores, no comprenden las normas que se les pide administrar, no puede haber expectativa en una toma de decisión sensata y los ciudadanos pueden esperar tener que pagar sobornos para lograr la decisión deseada.

Sin embargo, también es necesario reconocer que los funcionarios públicos con mayor discrecionalidad para decidir casos específicos pueden ser más consistentes con el enfoque de orientación el cliente —“una misma talla no les sirve a todos.” Pero tal discrecionalidad tiene que ser ejercida de acuerdo a criterios claros y hacer totalmente responsable al funcionario público por el ejercicio de esa discrecionalidad.

En un número de países, existen considerables desarrollos para mejorar el funcionamiento del gobierno a través de los cambios en la administración pública, para estar más centrados en los resultados. (Varios términos, incluyendo “administración basada en resultados” son utilizados para describir

**Iniciativas para una  
Administración por  
Desempeño**



estos procesos.) El funcionamiento del gobierno puede cubrir temas sobre la calidad de servicio, eficiencia operativa y la efectividad de las organizaciones o programas en lograr sus objetivos. Claramente, la corrupción, sea que implique el robo del dinero público o el suministro deficiente del servicio asociado a menudo con la corrupción, reducirá los niveles medidos de desempeño. Por ejemplo, el pago de precios excesivos por algunos insumos se descubriría a través de unidades de medidas de costos, las cuales serán más elevadas de lo normal. Esto puede ser particularmente importante cuando el desempeño es evaluado o comparado entre organizaciones. Las evidencias sugieren que la comparación puede ser un importante impulsor de cambios.

Pero el problema de los sistemas de administración por desempeño radica en sus consecuencias; a saber, si un pobre desempeño demostrado impulsará los esfuerzos por mejorar el desempeño, incluyendo atacar la corrupción. Pero una vez más, esto requiere de un ambiente administrativo en que existan incentivos o presiones para desempeñarse bien. Un ambiente como tal generalmente toma tiempo para crearse. Pueden introducirse como parte de ello, sistemas de pago basados en el desempeño para los ejecutivos principales y otros altos funcionarios.

Sin embargo, hay un número de advertencias asociadas con el método de administración por desempeño. Es importante que los aspectos correctos del rendimiento sean medidos y que los objetivos sean fijados en niveles adecuados. Si se miden cosas inapropiadas o se fijan objetivos en niveles muy fáciles, estos podrían alentar la corrupción allí donde los nombramientos y pagos a ejecutivos principales dependen de lograr los objetivos de desempeño. Aún más, para permitir a los administradores mejorar el desempeño, ellos requieren de una adecuada autonomía y flexibilidad en la administración presupuestaria y de personal. No obstante, otorgarle mayor autonomía operativa a los gerentes, puede crear oportunidades para la corrupción. Por consiguiente es importante que al otorgar mayor autonomía o discrecionalidad ésta esté acompañada de mayor Rendición de cuentas.

---

## Conclusión

En muchos países en desarrollo, las reformas de la administración pública no han logrado sus metas, más que por problemas de diseño, por problemas de implementación. La clave de la cuestión es la aplicación en donde prevalecen las normas informales. Con tiempo, los sistemas informales crean sus propios valores y se resisten a los cambios.

La experiencia en las reformas de la administración pública indica que uno no debe separar artificialmente los tres bien conocidos males de funcionamiento del Estado—ineficiencia, ineficacia y corrupción. Una administración pública de buen desempeño está libre de corrupción, es eficiente y efectiva. Una disfunción crea otra.

En anteriores reformas de la administración pública no se establecieron indicadores explícitos de desempeño para las medidas de reformas. Existe la necesidad de instituir indicadores anticorrupción y de eficiencia, para evaluar y mejorar los esfuerzos de la reforma, además de crear herramientas para medir la aplicación.

Los cambios en el contexto de la gobernabilidad requieren que la administración pública se adapte a los tiempos de cambio, pero aún en una economía de mercado, la administración pública debe jugar un papel protagónico. Para jugar este papel necesita cambiarse así misma. Sólo una burocracia eficiente, efectiva y honesta puede emprender esta transición.

## Lecturas

- Banerji, Abhijit V. *A theory of misgovernance*, IRIS Papel de Trabajo No. 126, 1994.
- Constitution of the Republic of Uganda*, 1995.
- Clague, Christopher, ed.: *Institutions and Economic Development*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1997.
- EDI Evaluation Studies, *EDI's Anti-corruption Initiatives in Uganda and Tanzania: A mid-term evaluation*, 1998.
- The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Ethiopia 1998-99*.
- Estache, Antonio and David Martimort. *Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions*, Policy Research Working Paper 2073.
- ICCA, *Community Attitudes to Corruption and ICAC*, Austria, 1996.
- IMF, Policy Framework Papers, *Ethiopia, 1998/99-2000/01*.
- IMF, Policy Framework Papers, *Malawi, 1998/99-2000/01*.
- IRIS, *Governance and the Economy in Africa, Tools for analysis and Reform of Corruption*.
- Kpundeh, Sahr and Petter Langseth, eds. *Uganda Workshop of Parliamentarians on Good Governance for Sustainable Development*, (Workshop Proceedings), Kampala, 1997.
- Langseth, Petter. *Good Governance in Africa: A Case Study for Uganda*, EDI Working Papers, 1997.
- Langseth, Petter and Rick Stapenhurst. *National Integrity System Country Studies* (Uganda and Tanzania), EDI Working Papers, 1997.
- Lienert, Ian and Jitendra Modi, *A Decade of Civil Service Reforms in Sub-Saharan Africa*, IMF, WP/97/179, 1997.
- Marks, Christophe *Decentralisation and the Potential for effective municipal governance in Senegal*, IRIS Working Paper No.133, 1976.
- Nunberg, Barbara. *Managing the Civil Service*, World Bank Discussion Papers, No.204, 1995.
- . *Rethinking Civil Service Reform: An agenda for smart government*, 1997.
- . *Managing the Civil Service Reform*, World Bank Discussion Papers, No. 204.
- Nunberg, B. and John Nellis. *Civil Service Reform and the World Bank*, World Bank Discussion Papers, No.161.
- Ouattara, Alassane D. *Views and Commentaries, Africa: An agenda for the 21st century*, IMF, 1999.
- PUMA, OECD, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, 1998.
- PUMA, OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, 1997.
- PUMA, OECD, *Responsive Government; Service Quality Initiatives*, 1996.
- PUMA, OECD, *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, Occasional Papers No. 14, 1996.
- Stapenhurst, R. and Sahr J. Kpundeh, eds. *Curbing Corruption: Towards a Model for Building National Integrity*, EDI Development Studies, 1999.
- Report of the Presidential Commission of Inquiry Against Corruption in Tanzania* (the Warioba Report), 1996.
- Recommendations for strengthening the anti-corruption programme, Uganda*, PRSD Anti-Corruption Series No. 1, 1998.
- Towards a National Institutional Review for Ethiopia*, Draft for internal discussion, 1999.
- The United Republic of Tanzania, *The National Integrity System in Tanzania* (Workshop Proceedings), 1995.
- Van Rijckeghem, Caroline and B. Weder, *Corruption and the Rate of Temptation: Do low wages in the Civil Service cause corruption*, IMF Working Paper, 97/73, 1997.
- World Bank. *Civil Service Reform: A review of the World Bank Assistance*, OED Report No. 19211, 1999.
- . *Governance and Structural Adjustment in Ghana*, Papel de Trabajo del Banco Mundial 1995.
- . *Governance Approach to Civil Service Reform in Africa*, Papeles Técnicos del Banco Mundial, No.225, 1997.
- . *Government Employment and Pay: A global and regional perspective*, World Bank Policy Research Working Paper 1771, 1997.
- . *An international statistical survey of government employment and wages*, WBPRWP 1806, 1997.
- . *Malawi: Support to the Government of Malawi's anti-corruption programme*, PRSPU (Africa Region), Nov. 1998.
- . *Corruption and Political Finance in Africa*, PRSPU, Africa Region, 1998.
- . *Support to the Government of Tanzania's Anti-Corruption Programme*, PRSPU, 1998.

# PARLAMENTOS: HERRAMIENTAS Y TAREAS PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN

ROBERT MILLER, CENTRO PARLAMENTARIO Y RICK STAPENHURST,  
INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL, EDS.<sup>1</sup>

Los Parlamentos y los parlamentarios tienen un rol crucial que jugar en el establecimiento de un ejemplo de integridad y en procurar hacer al gobierno responsable por sus acciones. Los Parlamentos son un componente clave de cualquier Sistema de Integridad Nacional. ¿Cuáles son los roles y responsabilidades de los parlamentarios en este proceso? ¿Cómo pueden las asambleas legislativas y los parlamentarios contribuir a controlar la corrupción global?

La voluntad política es uno de los elementos más cruciales en cualquier Sistema de Integridad Nacional. Parlamentos pueden aprobar legislaciones anticorrupción, pero eso será enormemente inútil si no existe la voluntad política para usarla. ¿Cómo podría hacer un Parlamento para convencer al gobierno y a otros actores institucionales de la necesidad de combatir la corrupción y asegurar la voluntad política para garantizar el éxito?

Los Parlamentos primero deben demostrar su propio compromiso de combatir la corrupción, asegurando su integridad personal y la del Parlamento. En este esfuerzo, los parlamentarios promulgarían leyes sobre la reforma del financiamiento de campañas, incluyendo declaraciones públicas de las contribuciones y gastos durante las campañas electorales. Ellos también establecerían códigos de conducta, harían declaraciones de bienes y establecerían disposiciones de seguimiento, para asegurar que no son vistos como utilizando sus posiciones para participar en prácticas corruptas. Los niveles de pagos deben ser transparentes y deben implementarse efectivos principios de conflicto de intereses. Los mecanismos tales como la destitución de funcionarios también deberían promulgarse, para asegurar más la rendición de cuentas.

La cuestión de la inmunidad parlamentaria también necesita ser tratada. Los parlamentarios no deberían estar sujetos a enjuiciamiento por cosas dichas o

## Creando la Voluntad Política para Combatir la Corrupción

Controlando la Corrupción:  
Hacia una estrategia integrada  
Instituto del Banco Mundial,  
Washington, D.C. 2001  
[www.fightcorruption.org](http://www.fightcorruption.org)

<sup>1</sup> Este capítulo fue extraído del folleto "Controlando la Corrupción: Manual del Parlamentario", que fue el resultado de los Seminarios Laurentian de 1998-2000 sobre el Rol de las Asambleas Legislativas en el Control de la Corrupción, organizado conjuntamente por el Centro Parlamentario (Canadá) y el Instituto del Banco Mundial.

hechas en los debates parlamentarios o en reuniones de comités. Sin duda, el principio del privilegio parlamentario es esencial, si los Parlamentos deben ser efectivas en que el gobierno rinda cuentas. Sin embargo, más allá de esto, los parlamentarios deben ser sujeto de enjuiciamiento como cualquier otro ciudadano, sí ellos estuviesen involucrados en actividades criminales.

Debe recordarse que no hay nada corrupto en que los parlamentarios trabajen en beneficio de sus electores. Esa es una de sus responsabilidades. El problema surge cuando los parlamentarios aceptan pagos ilícitos por hacer su trabajo. Si van a ser efectivos en controlar la corrupción, los parlamentarios primero deben dar un buen ejemplo.

En cuanto sea posible, los parlamentarios necesitan actuar juntos multipartidariamente, sobre la agenda anticorrupción. Esto es difícil, dadas las presiones políticas que circundan el tema de la corrupción. Sin embargo, dejar de utilizar este enfoque se corre el riesgo de que el problema se politice y sea usado tanto por el gobierno como por las bancadas de la oposición, para desacreditar al otro lado. En estas circunstancias, se bloquea el esfuerzo para crear voluntad política, se debilitan los esfuerzos anticorrupción y se refuerza el cinismo público.

Los parlamentarios pueden usar su talla como figuras públicas para condenar las prácticas corruptas, atraer el apoyo popular a los esfuerzos en combatir la corrupción, y luchar en contra de prácticas corruptas en sus espacios electorales. De esta forma, los parlamentarios pueden demostrar su compromiso con la ciudadanía y los principios de buena gobernabilidad, en lugar de la constante lealtad a los partidos y facciones.

Los parlamentarios también deben crear alianzas con la sociedad civil, un socio esencial para convencer a los líderes políticos de la necesidad de iniciativas anticorrupción efectivas. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil deben aliarse con los medios de comunicación independientes para presionar al gobierno para que cooperen con los que apoyan la reforma.

La sociedad civil necesita un Parlamento y unos parlamentarios con mentes orientadas en contra de la corrupción, si van a jugar un rol vital en la reforma del gobierno. Todos los parlamentarios, independientemente de su afiliación política, deben asegurar que las leyes que aprueban respetan las libertades civiles. Medidas legislativas tales como disposiciones en cuanto a la libertad de información e informantes, también deben ser apoyadas. Finalmente, los parlamentarios tienen la responsabilidad de exponer y denunciar la corrupción, educar al público, asegurar que la sociedad civil tenga las herramientas para ser efectiva, y trabajar en asociación con ella para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas ha sido descrita como el “requisito previo fundamental para prevenir el abuso de poder y para asegurar que el poder esté dirigido hacia el logro de los objetivos nacionales ampliamente aceptados, con el mayor grado posible de eficiencia, efectividad, probidad y prudencia.” Lo que se pretende con la rendición de cuentas es informar a los ciudadanos el por qué y el cómo de los procesos y elecciones de las políticas, de forma que ellos estén en capacidad de juzgar y responder a las acciones del gobierno.

## **Asegurando la Rendición de Cuentas**

La democracia parlamentaria llama a los líderes y mandatarios a rendir cuentas. Dado que la corrupción prospera en el secreto, es esencial un gobierno abierto y responsable. Los Parlamentos necesitan preocuparse de cómo las leyes son elaboradas, implementadas y administradas, porque con el secreto viene el potencial para la corrupción y la mala administración.

La rendición de cuentas parlamentaria está en el corazón de la responsabilidad ministerial. Ésta incluye: rendición de cuentas política por las políticas y otros actos y decisiones; rendición de cuentas administrativa por el manejo y administración de programas y servicios públicos; y rendición de cuentas financiera por los gastos de los fondos públicos. Una de las fortalezas del gobierno parlamentario es que coloca la responsabilidad en un grupo pequeño e identificable —el gabinete, al cual la asamblea legislativa hace rendir cuentas directamente. Es a través de esta función de asegurar la rendición de cuentas que el Parlamento está en mejores condiciones para ayudar a controlar la corrupción.

Existe una variedad de herramientas que los Parlamentos tienen a su disposición para controlar la corrupción. Estas forman parte del sistema de rendición de cuentas por el cual el gobierno y sus acciones son juzgadas. La rendición de cuentas final es ejercitada ante el electorado, cuando apoya o rechaza a un gobierno en una elección.

## **Herramientas Parlamentarias**

Si un gobierno se vuelve corrupto y los parlamentarios son efectivos en hacerlo responsable, el gobierno pagará el precio de la pérdida de apoyo y, finalmente, la pérdida de poder. El desarrollo y consolidación de partidos políticos resonantes y parlamentarios compitiendo por el apoyo público son quizás mejor garantía contra la corrupción que la más elaborada legislación anticorrupción.

En la búsqueda de controlar la corrupción, los Parlamentos deben adaptarse al tamaño y alcance del gobierno moderno. Los parlamentarios también deben luchar con los asuntos cada vez más complejos que la globalización ha introducido en la puesta en práctica de las políticas. La variedad de políticas, los rápidos cambios de ellas y la confusa multiplicidad de objetivos que las políticas buscan alcanzar se combinan con estas dificultades fundamentales.

En un sistema político de ideal rendición de cuentas, los que poseen la autoridad expresan los objetivos específicos de las iniciativas, el los estándares de desempeño, y los resultados comparados con las expectativas, lo que se ha aprendido y cómo ha sido aplicado. Pero en la práctica, es casi imposible que los sistemas de rendición de cuentas sean tan precisos o metódicos como eso. Los Parlamentos deben asegurar que existan mecanismos de control y equilibrio efectivos, y estimular una ciudadanía atenta. para garantizar la responsabilidad apropiada. Si los parlamentarios van a comenzar a entender los complejos problemas de las políticas actuales, también deben aumentar y facilitar su acceso a la información a través de los servicios independientes y confiables de investigación e información parlamentaria.

La rendición de cuentas difiere del control directo. En vez de tener un sinnúmero de controles directos y regulaciones, un buen sistema de auditoría combinado con Parlamento vigilante y activo, ayudará a asegurar la rendición de cuentas. Los parlamentarios deberían trabajar en el desarrollo de sistemas que revelen los objetivos y resultados de los programas, y que aseguren presupuesto, administración y rendición de cuentas adecuados en el sistema financiero.

Esto incluiría un marco legislativo que define las intenciones del gobierno y regule los poderes y autoridad del ejecutivo. Esto también incluiría comités fuertes y activos, inclusive los Comités de Finanzas y Contabilidad Pública, que sean capaces de examinar los convenios celebrados con instituciones financieras internacionales (IFI), monitorear la implementación de la legislación anticorrupción por el ejecutivo y asegurar que la implementación de políticas tales como la privatización, se realizan de forma transparente. Todos los comités deben tener poderes de investigación que les permita el acceso a las cuentas, registros y otra documentación del gobierno, para garantizar la rendición de cuentas en los gastos gubernamentales y la administración de programas y servicios. Las reuniones de los comités deben ser abiertas al público y los medios de comunicación, de forma tal que se pueda lograr la más completa exposición posible. Los Parlamentos deben trabajar para asegurar que los gobiernos responderán a y actuarán siguiendo las recomendaciones de los comités.

Las instituciones vigilantes independientes que reportan al Parlamento tales como Auditores-Generales y la Defensoría del pueblo, sirven para complementar y reforzar el trabajo de los comités parlamentarios. Los Parlamentos desarrollarán relaciones de cooperación con estas instituciones, ya que sin una auditoría independiente o autoridad anticorrupción, los parlamentarios podrían no estar en capacidad de investigar efectivamente las finanzas gubernamentales. Y viceversa, sin el escrutinio parlamentario y la cobertura de los medios de comunicación, los hallazgos de las autoridades anticorrupción pueden provocar menos respuesta del gobierno. Para asegurar la efectividad de las instituciones de auditoría, los parlamentarios deben

efectuar seguimientos efectivos, examinando los informes de los gastos y programas gubernamentales. Los parlamentarios también deben solicitar a las instituciones de vigilancia que investiguen situaciones donde se sospecha que hay corrupción y mala administración.

Han comenzado a aparecer una variedad de comités parlamentarios para asegurar la rendición de cuentas gubernamental. Por ejemplo, un número de Parlamentos Africanos tienen “Comités de Aseguramiento”, para pedir rendición de cuentas a los ministros por las declaraciones y promesas que hayan hecho al Parlamento. Tales comités pueden ser útiles para exponer incidentes de corrupción. Generalmente, el sistema de comités se utiliza para fiscalizar la administración de los departamentos del gobierno.

Los comités de finanzas aseguran que los gobiernos presenten, oportunamente, presupuestos anuales integrales. Estos incluyen la revelación de las cantidades a ser gastadas en cada departamento y programa, además de informar sobre el dinero recaudado y gastado. El no presentar los presupuestos de esta forma, permite que no se verifique la corrupción y la mala administración en los departamentos del gobierno. Las siguientes preguntas acerca del presupuesto del gobierno, entre otras, deben ser planteadas durante el curso de debates parlamentarios:

- ¿Quién se beneficia y por qué?
- ¿Cómo se beneficiarían ellos?
- ¿Cuáles serían sus beneficios inmediatos?
- ¿Cuáles serían sus beneficios en el futuro?
- ¿Quién asumiría los costos y riesgos y por qué?
- ¿Qué costos y riesgos se van a dar inmediatamente?
- ¿Qué costos y beneficios se van a dar en el futuro?
- ¿Quién le rendiría cuentas ante quién, y de qué tendrían que rendir cuentas

Además de las medidas antes discutidas, los parlamentarios deben usar sus debates parlamentarios (ej. períodos de preguntas, declaraciones de los miembros, discursos) para poner en relieve incidentes de corrupción y la necesidad de la reforma. Esto ayudará a crear la voluntad política entre el liderazgo político y el público en general. El Parlamento también debe trabajar para promulgar leyes que permitan políticas de adquisiciones abiertas y transparentes, la eliminación de firmas corruptas de los registros de profesionales y la confiscación de bienes obtenidos mediante corrupción.

Los parlamentarios también deben asociarse con colegas de su misma línea de pensamiento, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales



en el exterior, con el fin de intercambiar información y promover la reforma en el escenario internacional e intergubernamental. Esto incluye el cabildeo con el gobierno para la firma de convenciones y tratados internacionales a fin de controlar la corrupción. Asimismo, esto también podría incluir el desarrollo de redes parlamentarias en una base regional o global.

Además, los parlamentos deberían aplicar los principios de buena gobernabilidad que son la rendición de cuentas y la transparencia a las instituciones internacionales que operan dentro de sus países. Ellos deben insistir en conocer más acerca de las negociaciones entre las IFI y el ejecutivo y, a su vez, monitorear mucho más de cerca el proceso de otorgamiento y préstamo. Algunos Parlamentos han ido tan lejos como restringir la solicitud de préstamos por el ejecutivo sin la aprobación del Parlamento.

---

### **Planificación de Acciones Parlamentarias**

Cuando los parlamentarios son confrontados con una preocupación importante acerca de las políticas, a menudo están tentados a actuar antes de realizar el adecuado estudio del asunto. Tales esfuerzos pueden conducir al fracaso, retrasos y frustración de los parlamentarios inclinados a la reforma y sus defensores. En consecuencia, ellos necesitan estar conscientes del valor de la planificación antes de emprender acciones.

La planificación de acciones proporciona un marco para la toma de decisiones parlamentarias. Esta proporciona un sentido de dirección y elimina la necesidad de volver al asunto repetidamente. El desarrollo de un plan de acción parlamentario debe involucrar los siguientes pasos:

- Análisis profundo del asunto relacionado con la política.
- Identificación de los actores que probablemente tengan influencia.
- Formar un equipo de aliados.
- Definición de las metas y determinación de los objetivos.
- Evaluación de los recursos disponibles (ej. tiempo, personas, dinero).
- Conversión del plan en un proyecto manejable, basado en los recursos disponibles.
- Evaluación de resultados.
- Preparación de recomendaciones provisionarias a las que el gobierno debe responder.

Los parlamentarios encontrarán que los planes de acción son muy valiosos en el trabajo de los comités. Los comités parlamentarios deberían intentar desarrollar, regularmente, planes de acción claros apoyados por todos los partidos. Para asegurar la colaboración efectiva de la sociedad civil, los comités necesitan realizar audiencias públicas para garantizar la participación

más amplia posible. Estos también necesitan mantener una comunicación regular con el gobierno. El liderazgo es clave para la efectividad de los comités, y los comités deben ser liderados por un presidente que entienda cómo hacerlos trabajar de forma cooperativa y efectiva. Los comités efectivos a menudo trabajan en las áreas donde el gobierno todavía no tiene políticas creadas. Los comités necesitan trabajar por consenso, estableciendo metas elevadas, pero avanzando paso por paso.

Siguiendo las extensivas deliberaciones del seminario Laurentian de 1999, los participantes identificaron una lista de items de acción parlamentaria que los parlamentarios pueden acoger en sus esfuerzos para controlar la corrupción. En consistencia con la sección previa, los parlamentarios deberían desarrollar estas acciones en un plan integral para lograr los resultados máximos:

### **Items de Acción Parlamentaria**

#### *Equilibrio de Poderes*

1. Proponer la reforma constitucional para asegurar un mejor equilibrio de poder entre el ejecutivo, el poder legislativo y las instituciones judiciales.
2. Reformar los partidos políticos para mejorar las prácticas de reclutamiento y permitir una mayor democratización en la toma de decisiones (tales como votar).
3. Trabajar para establecer la independencia financiera del Parlamento con respecto al ejecutivo.
4. Elección de funcionarios parlamentarios y presidentes de comités sobre una base abierta y no-partidista.
5. Proporcionar personal competente y profesional para los miembros y comités parlamentarios. Evitar la contratación de condiscípulos para conformar el personal.
6. Desarrollar una política de no-partidismo en el trabajo de los comités.
7. Fortalecer la oficina del Vocero y la membresía de los comités con términos de nombramiento más largos y estables.
8. Cambiar las normas de procedimiento para asegurar que el Parlamento pueda ejercer sus poderes constitucionales.

#### *Parlamento y Globalización*

1. Realizar investigaciones y actividades educativas para entender mejor la globalización y sus efectos.
2. Fortalecer los Parlamentos y el ejecutivo para hacerle frente a la globalización.

3. Elaborar un plan de desarrollo nacional de ampliamente participativl, que evalúe los problemas de la globalización.
4. Formar un grupo de estudio conjunto, conformado por representantes de la sociedad civil, el Parlamento y el ejecutivo, para desarrollar una política nacional sobre la globalización.
5. Desarrollar programas para fortalecer la ciudadanía e identidad nacional.
6. Asegurar la transparencia de las políticas en las áreas relacionadas con la globalización (ej. privatización).
7. Crear lazos con la sociedad civil internacional y los grupos parlamentarios.
8. Desarrollar la capacidad del Parlamento para utilizar el internet.
9. Establecer una red internacional de comités parlamentarios de cuentas públicas.

#### *Corrupción Global*

1. Promocionar la cooperación parlamentaria internacional con el fin de compartir información para el establecimiento de un código de conducta internacional para las transacciones comerciales.
2. Desarrollar una agencia internacional de vigilancia para monitorear el cumplimiento del código de conducta internacional.
3. Trabajar con Transparencia Internacional (TI) para mejorar y hacer que el índice de percepción sea más imparcial. Desarrollar mecanismos de encuestas que evalúen el compromiso con la lucha contra la corrupción de los países desarrollados.
4. Elaborar el anteproyecto de una convención que requiera que los bancos revelen información sobre las cuentas de las personas que son investigadas por prácticas corruptas.
5. Asegurar la uniformidad y reciprocidad regional de las leyes y regulaciones anticorrupción.
6. Formar redes con organizaciones tales como TI para exponer a los receptores de dinero ilegal.
7. Abrir al público todas las reuniones de comités relacionados con la investigación de la corrupción, para asegurar la transparencia.
8. Organizar una comisión nacional con la participación de grupos religiosos, ONGs, empresariado, parlamentarios y el ejecutivo, para formular una definición nacional de la corrupción.
9. Establecer un comité permanente anticorrupción en el Parlamento.
10. Adoptar la legislación de informantes (denuncias).

*Parlamento e Instituciones Financieras Internacionales (IFI)*

1. El Parlamento debe estar involucrado en todos los aspectos importantes de la interacción entre sus países y las IFI.
2. El Parlamento debe revisar todos los acuerdos internacionales antes que sean firmados por el ejecutivo.
3. El Parlamento debe estar presente en calidad de observador en las negociaciones internacionales entre el ejecutivo y las IFI.
4. Todos los acuerdos de préstamos internacionales deben ser enviados al Parlamento para su debida aprobación, con el suficiente tiempo para considerarlos apropiadamente.
5. Debe mejorarse la cantidad y calidad de información en relación con los acuerdos internacionales (ej. traducir los anteproyectos de los acuerdos en los idiomas locales; publicar en la prensa los acuerdos propuestos; preparar la lista de consultores para usarlos en los acuerdos con las IFI).
6. Desarrollar una página web nacional interactiva, que contenga el proyecto y otra información, para monitorear los préstamos, proyectos y acuerdos actuales de las IFI.
7. Establecer reuniones parlamentarias con el ejecutivo de forma regular, para revisar la política en relación con las IFI.
8. Asegurar que las IFI toman en consideración los factores socio-económicos y culturales específicos del país en la negociación de los acuerdos.
9. Las IFI deben prestar su asistencia para fortalecer la capacidad de las comisiones parlamentarias en la evaluación de los acuerdos de las IFI.
10. Las IFI deben establecer unidades especiales de relaciones parlamentarias.
11. El Banco Mundial debe invertir cantidades significativas en programas para fortalecer los Parlamentos (ej. fortalecimiento de la investigación parlamentaria en asuntos relacionados con las IFI).
12. Los comités parlamentarios deben asegurar que sus propios informes y estudios van a la IFI apropiada.
13. Todos los cuerpos de vigilancia deben reportar al Parlamento y no al Ejecutivo.

**Puntos Claves**

- Los Parlamentos son parte integral del desarrollo de los Sistemas de Integridad Nacional.
- Los parlamentarios deben luchar contra la corrupción mediante el establecimiento de un buen ejemplo personal. Ellos deben ser los modelos que sustentan la integridad del Parlamento.
- Los parlamentarios necesitan convencer a sus líderes políticos de la necesidad de la reforma. Ellos deben cooperar de modo multipartidario.
- Los parlamentarios pueden ayudar a movilizar a la población en contra de las prácticas corruptas.
- El Parlamento y la sociedad civil deben trabajar en asociación para combatir la corrupción y hacer rendir cuentas a los gobiernos.
- El Parlamento puede realizar una contribución importante en los esfuerzos anticorrupción, ejerciendo su función de exigir la rendición de cuentas, por ejemplo, a través de los comités de Finanzas y Contabilidad Pública.
- Los Parlamentos y las máximas instituciones de auditoría como Auditores Generales, necesitan trabajar cooperativamente en la lucha contra la corrupción.
- Ellos deben asegurar el seguimiento efectivo, de forma que su trabajo produzca resultados concretos.
- Los Parlamentos deben trabajar por un sistema presupuestario que asegure al gobierno cuentas adecuadas para sus programas y políticas.
- Los parlamentarios deben asociarse con colegas que piensen de modo similar, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, para enfrentar las dimensiones transnacionales de la corrupción.
- Los Parlamentos deben buscar desarrollar planes de acción que establezcan objetivos compartidos y medidas prácticas para controlar la corrupción.

# CONSTRUYENDO COALICIONES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

MARÍA GONZÁLEZ DE ASÍS,  
INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

Controlando la Corrupción:  
Hacia una estrategia integrada  
Instituto del Banco Mundial,  
Washington, D.C. 2001

El crear coaliciones entre la sociedad civil y el gobierno es un paso importante para combatir la corrupción. Al abrir los canales a través de los cuales la sociedad civil y los interesados en el gobierno pueden exigir mayor responsabilidad de cada uno, este método puede generar y sustentar la dinámica ciudadano-gobierno que reforzará sustancialmente las reformas. Incorporar herramientas de diagnóstico y talleres de amplia base en los procesos de construcción de coaliciones, además, ayudan a identificar las oportunidades y prioridades para los esfuerzos de reformas.

## Introducción

La corrupción no es un tema nuevo. Sin embargo, durante los últimos años, los académicos así como los gobiernos y miembros de la sociedad civil han comenzado a darse cuenta que existen vínculos entre la corrupción y el crecimiento económico y que esta relación distorsiona las asignaciones de recursos. Esta comprensión ha impulsado a la sociedad civil en muchos países a presionar a sus gobiernos para que cambien y han llevado a muchos gobiernos a realizar reformas de largo alcance en las instituciones del sector público. Muchos gobiernos han solicitado apoyo de los donantes para diseñar una estrategia anticorrupción efectiva, expresando su disposición para involucrar a diferentes actores interesados en el proceso.<sup>1</sup>

El Instituto del Banco Mundial (WBI) está respondiendo al incremento del número de solicitudes para proporcionar asistencia en diseñar una estrategia participativa e integral para combatir la corrupción. En la estrategia, el WBI se esfuerza por asegurar el compromiso activo de la sociedad civil. Esto conduce a trabajar para mejorar la comprensión de y el apoyo a la agenda de reformas. La estrategia hace uso de estrictas herramientas de diagnóstico y reclama la formación de un consejo impulsor compuesto por la sociedad civil y representantes del gobierno. Además, la estrategia promueve fuerzas operativas, grupos de trabajos y talleres nacionales para discutir las reformas en curso. Estas actividades se concentran en áreas tales como el poder judicial, adquisiciones, aduanas o medios de comunicación, cada una de las cuales trae al proceso diferentes interesados.

Controlando la Corrupción:  
Hacia una estrategia integrada  
Instituto del Banco Mundial,  
Washington, D.C. 2001  
[www.fightcorruption.org](http://www.fightcorruption.org)

<sup>1</sup> En Latinoamérica, los jefes de estados de Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia, y Honduras han solicitado tal ayuda de la comunidad de donantes.

Las estrategias anticorrupción tienen varias aristas y están bien integradas con la Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy, CAS). Ellas se realizan en estrecha cooperación con la sociedad civil, el gobierno y otros donantes. Una pre-condición para iniciar un programa es la existencia de una verdadera voluntad política que permita a la sociedad civil y al gobierno llevar a cabo las reformas en conjunto. Mientras el WBI está trabajando con muchos países alrededor del mundo, este estudio recoge principalmente los programas de Paraguay y Bolivia para ilustrar el trabajo del WBI en la lucha contra la corrupción.

---

### **Expresando la Voluntad Política**

Cuando un gobierno solicita apoyo para diseñar un programa para combatir la corrupción, el WBI envía una misión para reunirse con el gobierno y los miembros de la sociedad civil a fin de evaluar la situación política del país. A menudo, las solicitudes de asistencia vienen de situaciones tales como las elecciones o la caída de un gobierno, que proporcionan una ventana de oportunidad para la reforma.

La presencia de un reformador de alto nivel en el gobierno es una condición previa para la asistencia del WBI. Sin embargo, dado que la voluntad política al más alto nivel está sujeta a cambio no se puede contar con tan dedicado líder a todo lo largo del proceso. Por lo tanto, se necesitan otros actores para apoyar el programa y a veces para hacer presión para mantener la voluntad política. Si se debe probar que el proceso es creíble y sustentable, los actores de la sociedad civil necesitan involucrarse desde el comienzo. También se requiere que entre los actores se incluyan amplios sectores de la población para que se puedan resistir los cambios de la voluntad política y protegerse contra la politización del proceso.

En Paraguay, por ejemplo, el liderazgo del Presidente González Macchi fue permitió destacar las reformas anticorrupción e impulsar los procesos participativos. Después de asumir la presidencia en Marzo de 1999,<sup>2</sup> le solicitó asistencia al Banco para realizar encuestas de diagnóstico sobre la corrupción y diseñar un plan de acción efectivo anticorrupción para la reforma del sector público. En Mayo de 1999, el Banco Mundial se reunió con el gobierno Paraguayo y con los miembros de la sociedad civil y posteriormente lanzaron un amplio programa dirigido por una coalición del gobierno y actores de la sociedad civil. Su nuevo gobierno abrió una ventana de oportunidad para diseñar un programa participativo para luchar contra la corrupción, a pesar de que tenía un déficit fiscal creciente, una economía inmersa en una profunda recesión y un colapso en las exportaciones.

En contraste, el proceso de reforma en Bolivia se inició desde arriba con

---

<sup>2</sup> Después que Raúl Cubas Grau fue elegido Presidente en Mayo de 1998, su Vicepresidente, Luis María Argaña, fue asesinado en Marzo de 1999. Debido a las sospechas de estar involucrado en el hecho, el Presidente Cubas fue obligado a salir de la presidencia el 28 de marzo y fue sucedido por Luis Ángel González Macchi, Presidente del senado. Las frágiles instituciones democráticas de Paraguay sobrevivieron la crisis política y la abrupta transferencia de poder.

poca participación de la sociedad civil. El Presidente Banzer también solicitó asistencia al Banco Mundial para desarrollar una estrategia nacional de integridad, pero estaba renuente a abrir completamente el proceso a actores de fuera del gobierno. Aunque miembros de la sociedad civil revisaron el plan de acción preparado por el gobierno, éste carecía de credibilidad porque la sociedad civil no estuvo involucrada en su elaboración.

Para crear estos programas, generalmente se establece un Comité de Conducción o Consejo Impulsor para coordinar todo el trabajo anticorrupción en el país, incluyendo el trabajo de los diferentes donantes. El equipo del WBI trabaja con los representantes de la sociedad civil y del gobierno para recibir consejo sobre la composición del Consejo Impulsor. Durante las reuniones, el equipo presenta sus experiencias con los diferentes países, incluyendo los criterios de selección de sus miembros. Luego se discuten y se acuerdan los posibles miembros del Comité hasta que las reuniones generen una lista de entre 10-15 personas.

El Consejo Impulsor es presidido por un funcionario del gobierno de alto rango e incluye a todos los miembros relevantes del gobierno y de la sociedad civil. En Bolivia, por ejemplo, el Comité de Conducción es presidido por el Vicepresidente, y está integrado por los Ministros de Aduanas, de Justicia, de la Presidencia, el Contralor, el Auditor General, representantes de la Corte Suprema, del Congreso, del sector privado, de la Iglesia y medios de comunicación. En Paraguay, el Consejo Impulsor es presidido por Ministro de la Presidencia e integrado por los Ministros del Interior, de Hacienda, del Asesor Político del Presidente, del Contralor de la Republica, representantes de Aduanas, de la Corte Suprema, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, ONGs, la juventud, la Iglesia y el sector privado. Mientras que en Bolivia el Comité de Conducción es dominado por miembros del gobierno, el Consejo en Paraguay está más balanceado entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil y tiene mucha credibilidad a través de la sociedad.

El Consejo Impulsor se reúne regularmente para redactar un borrador de estrategia anticorrupción, la cual debe incluir tanto enfoques de largo plazo como un concreto plan de acción al corto plazo. El plan de acción se centra en la reformas institucionales y detalla las responsabilidades y los plazos para cada acción. Los resultados de la encuesta de diagnóstico sirven como una base para el trabajo del Consejo Impulsor, ayudando a identificar los problemas y vulnerabilidades del sector público y los mayores obstáculos para el desarrollo de la actividad empresarial. Los resultados de la encuesta también ayudan a priorizar las reformas propuestas.

## **Creando el Consejo Impulsor**



## La Conducción de las Encuestas

La extensión y naturaleza de la corrupción en los países se miden a través de las encuestas y otras herramientas de diagnósticos. El medir la corrupción ayuda a establecer las prioridades de las reformas, al identificar las actividades y agencias donde se concentra la corrupción. La evidencia concreta es utilizada para despersonalizar el debate sobre la corrupción, desplazar la atención hacia temas sustantivos y educar al público sobre los costos económicos y sociales de la corrupción. También establece la línea de base respecto de la cual los éxitos y fracasos de la reforma pueden ser medidos posteriormente. Por lo tanto, las encuestas de diagnósticos son parte integral en la construcción del consenso y el diseño de los programas anticorrupción.

Para iniciar el diagnóstico, el equipo se reúne con las empresas que tienen la capacidad de conducir encuestas a funcionarios públicos, ciudadanos y empresas. Durante estas reuniones se explican en detalle el alcance, las metas y la naturaleza de las encuestas y se suministra información pertinente de manera tal que las empresas puedan presentar sus propuestas técnicas y financieras. La identificación de una empresa independiente y de buena reputación es crucial para mantener la credibilidad en los resultados.

Los resultados de la encuesta identifican los principales problemas de gobernabilidad en un grupo seleccionado de instituciones nacionales, regionales y municipales. Estas instituciones están involucradas en la prestación de servicios públicos, como legal, salud, educación, aduanas y recolección de impuestos. Las encuestas de diagnósticos son las principales fuentes de información cualitativa y cuantitativa para hacer las recomendaciones de políticas sobre las reformas anticorrupción.

Las encuestas normalmente muestran la presencia de prácticas corruptas sistémicas en áreas bien específicas del sector público. Los resultados son usualmente corroborados por informes previos de diversos donantes que revisan el marco institucional del país. Tales informes incluyen relatos de cómo el apadrinamiento y el clientelismo político entorpece la efectividad de varias agencias.

En Bolivia, durante 1998 y 1999, se realizaron varias encuestas de diagnósticos. Trabajando en colaboración con la oficina del Vicepresidente, el WBI organizó una encuesta nacional a hogares (6.851), al sector privado (1.700 compañías), y a funcionarios públicos (1.250 funcionarios en 110 instituciones públicas). Fondos de Noruega financiaron los trabajos, los cuales fueron realizados por el CIET Internacional. Las dos primeras encuestas recopilaron información sobre la percepción de la corrupción de las empresas y los ciudadanos allí donde existen puntos de contacto con el público. Las encuestas identificaron áreas institucionales donde la corrupción es percibida como más arraigada, incluyendo la policía nacional, las aduanas, el poder judicial, las instituciones que emiten partidas de nacimiento, títulos de propiedad y documentos de identificación nacional, gobiernos municipales,

especialmente dentro del eje de la región central del país.

Las encuestas a funcionarios públicos recopilaron información sobre el funcionamiento de los servicios, las prácticas administrativas internas y el ambiente institucional de las agencias públicas. Los resultados de la encuesta muestran que las Superintendencias, el Ministerio Presidencial, el Banco Central, el Ministerio de Gobierno y el Tribunal Electoral superan a otras instituciones nacionales con la calidad superior de sus servicios y bajos niveles de corrupción, mientras que la Administración Tributaria, Departamentos de Salud, Aduanas y la Policía Nacional muestran rendimientos desalentadores.

Un análisis minucioso del ambiente institucional del sector público de Bolivia revela que ni el éxito ni el fracaso relativo de las instituciones públicas son una coincidencia. Detrás de cada historia de éxito hay un estilo sólido de gobernabilidad que se apoya en un reclutamiento basado en el mérito y en un sistema de promociones; aislado de la intromisión e interferencia política; normas internas y procesos que son sencillos, claros, estables, bien específicos y bien aplicados; mecanismos de rendición de cuentas bien establecidos y estrictamente aplicados; procesos de toma de decisiones abiertos y transparentes que permiten la delegación de autoridad y la participación del personal en los mismos; administración de servicio basada en el rendimiento la cual está abierta a las reacciones y a las críticas de los usuarios; y recursos apropiados para proporcionar suficiente cantidad de servicios de alta calidad.

En Paraguay, estos tres tipos de encuestas fueron realizadas durante 1999: una encuesta nacional a hogares (2.499 hogares), al sector privado (553 empresas), y a funcionarios públicos (1.451 funcionarios). Las dos primeras encuestas recopilaron información sobre la percepción de las empresas y ciudadanos sobre la corrupción en áreas específicas del sector público, mientras que la encuesta de los funcionarios públicos se concentraban en las prácticas laborales y en la administración interna de las instituciones públicas. Los resultados de la encuesta muestran que el Ministerio de Educación, la Presidencia, el Registro Civil, el Servicio Postal y la Compañías petroleras son más exitosas en reprimir la corrupción, mientras que las Aduanas, la Empresa de telecomunicaciones, la Administración del Seguro Social, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría son percibidas como las instituciones más corruptas.

Los resultados también muestran que la corrupción tiene un impacto significativamente negativo sobre la calidad y el acceso al servicio, afectando desproporcionadamente a la pequeña industria y a los pobres. Al igual que los resultados de la encuesta de Bolivia, la comparación entre las instituciones de alto rendimiento y las instituciones de bajo rendimiento revelan que las instituciones de alto rendimiento tienden a ser menos politizadas, más meritocráticas, más transparentes en su toma de decisiones, más orientadas al consumidor en la prestación de servicio y más ricas en recursos físicos y

financieros. También son exitosas controlando la excesiva discrecionalidad al contar con normas simples, bien específicas y estables, mientras alientan la participación del personal en el proceso de toma de decisiones y permiten la difusión vertical y horizontal de la responsabilidad dentro de la jerarquía.

---

**Creando  
Subcomités,  
Programas  
Pilotos y  
Suministrando  
Entrenamiento**

Los resultados de las encuestas identifican las áreas de prioridad para las reformas, tales como el poder judicial, adquisiciones y aduanas. Por cada área, los miembros del Consejo Impulsor Anticorrupción (CI) conforman subcomités para trabajar en el desarrollo de propuestas de políticas. Los subcomités utilizan los resultados de diagnósticos y las mejores prácticas internacionales de reformas para guiar sus propuestas.

El trabajo de los subcomités es a veces complementando por las iniciativas pilotos, las cuales pueden proporcionar resultados tangibles a una población cautelosa. Los programas pilotos permiten generar la confianza social y el apoyo político necesario para el éxito de los programas anticorrupción. Cuando el plan nacional es posteriormente revelado, el CI puede demostrar que ya está trabajando en las reformas específicas y no sólo produciendo “otro informe”. El hecho de que el CI esté ejerciendo un papel activo en la implementación de las reformas anticorrupción fortalece la acogida al plan nacional.

Para poder ser seleccionadas, las instituciones pilotos requieren de la presencia de un liderazgo ético firme, unido a la disposición de los funcionarios públicos de aceptar a la sociedad civil en su capacidad de monitoreo y evaluación. En Paraguay, el CI creó programas pilotos en tres instituciones. Un programa trataba los delitos financieros en la oficina del fiscal, y estaba dirigido por el Subcomité Judicial del CI. El segundo programa monitoreó las reformas realizadas en dos oficinas de Aduanas (Ciudad del Este y Asunción), bajo la jurisdicción del Subcomité de Aduanas del CI. El tercer programa piloto actualizó tres leyes consideradas necesarias para la lucha contra la corrupción, bajo la dirección de Subcomité de Adquisiciones del CI. Una vez que los programas están en marcha, los subcomités monitorean cada tres meses los adelantos, revisando los datos empíricos y la percepción de los usuarios sobre la eficiencia, efectividad y corrupción.

A lo largo de esta fase de planificación, el WBI proporciona asistencia técnica a los subcomités para sus trabajos sustantivos, y entrena a los miembros de los comités en sus roles y responsabilidades. Algunos de los roles y responsabilidades, incluyen la utilización de herramientas de diagnósticos para dar prioridad y secuencia a las reformas dentro de las instituciones, preparación para el Taller Nacional, solicitud de puntos de vista alternos (ej. de los partidos políticos, ONG, y medios de comunicación) y seguimiento de la implementación de las reformas de acuerdo con el plan de acción finalizado. La asistencia varía dependiendo de las solicitudes específicas y las necesidades

del país y puede incluir el ofrecer talleres de trabajo para los periodistas, reuniones con los donantes, entrenamiento para los grupos de trabajo sobre cómo usar las herramientas de diagnóstico y proporcionar diferentes experiencias y herramientas sobre cómo combatir la corrupción en las diferentes áreas (ej. el poder judicial, aduanas, y adquisiciones).

Durante la fase preparatoria, el Comité Impulsor también se reúne con los diferentes donantes para crear vínculos de colaboración en áreas anticorrupción. Los donantes son invitados a participar en un proceso que es propiedad de los países clientes. Estas reuniones son utilizadas para aumentar el compromiso de los donantes con el plan de acción al involucrarlos en el proceso y solicitar sus puntos de vistas. Las reuniones también ayudan a coordinar las asignaciones de los escasos recursos.

---

Una vez culminada la fase preparatoria, el país realiza un Taller participativo a nivel nacional para discutir el borrador del plan de acción, así como los resultados de la encuesta y el trabajo del Consejo Impulsor . A este taller asisten todos los actores relevantes, incluyendo los representantes de la sociedad civil, del empresariado y gobierno, y está abierto a los medios de comunicación. El taller produce un plan de acción de consenso al cual se pueden comprometer tanto el gobierno como la sociedad civil y conduce a la formación de grupos de trabajo que revisarán las reformas propuestas en las áreas específicas. El taller también ayuda a elevar la conciencia del público en general sobre el costo económico y social de la corrupción, así como sobre las reformas institucionales que son necesarias para evitar y combatir la corrupción.

### **Plan de Acción y Taller a Nacional**

Paraguay, por ejemplo, realizó un Taller nacional en Diciembre del 2000 donde el Presidente González Macchi se comprometió públicamente a implementar un programa anticorrupción en su país. En un discurso importante, dijo que “el primer paso para combatir la corrupción es reconocer que existe corrupción”. Dió su respaldo al plan de acción que el Consejo Impulsor había elaborado durante el año anterior, firmando junto al Presidente de la Corte Suprema y al Presidente del Congreso a un Acta de Compromiso para adoptar el plan de acción, frente a una audiencia de 700 personas integrada por Ministros, sociedad civil, donantes y medios de comunicación. La prensa local y la televisión realizaron extensos reportajes sobre el Taller, el programa, el plan de acción y el discurso del presidente. La transparencia del proceso, el compromiso político por las reformas, la capacidad técnica para ejecutar las reformas y la participación de la sociedad civil le han dado credibilidad al plan de acción y han dado poder a los actores involucrados para hacer un seguimiento de sus progresos. La participación de los donantes ha asegurado el apoyo para el programa de acción.

## Monitoreo y Evaluación

Más allá del monitoreo interno del Consejo Impulsor, el programa anticorrupción utiliza herramientas de monitoreo externo. El Instituto del Banco Mundial facilita seminarios que solicitan el feedback de los participantes en la implementación de las reformas. El gobierno obtiene valiosa información y las habilidades para determinar cómo el programa de reforma puede mejorar o adaptarse dentro de las diferentes agencias.

Después de la fase de implementación, una segunda encuesta de diagnóstico es realizada para evaluar, cada dos o tres años, el impacto de las reformas. Comparando los indicadores de rendimiento y percepción que miden la eficiencia, acceso y transparencia de los diagnósticos iniciales, los involucrados pueden ver cuáles son las áreas que han mostrado mejoras y por qué.

Las reacciones preliminares a los talleres y encuestas en Bolivia y Paraguay muestran que las metodologías empleadas, basadas en el consenso para implementar las reformas institucionales, sirven para aumentar la transparencia, el acceso del público a los servicios y la capacidad del gobierno de enfrentar los problemas. Con el inicio de un programa participativo la sociedad civil se está convirtiendo en una parte integral y activa en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas en sus países. Debido a que los ciudadanos están involucrados en la definición de prioridades y en la determinación de compromisos, ahora exigen eficiencia en la ejecución de los proyectos. Como parte interesada, han sido obtenidos poderes para cuidar los proyectos y monitorear su funcionamiento.

## Lecciones Aprendidas Hasta la Fecha

Estos enfoques son desarrollos relativamente nuevos y en muchos países donde han sido adoptados, los procesos no han cumplido su cometido ni han sido aplicados completamente. El proceso, como un todo, toma mucho tiempo para generar resultados significativos (10-15 años). Sin embargo, en el nivel municipal se puede observar el impacto tan pronto como en 2 años.<sup>3</sup>

Las lecciones aprendidas de estos esfuerzos están sujetas a excepciones y generalmente suponen que existe una ventana particular de oportunidades en el país para iniciar cambios de largo alcance a través de procesos participativos.

<sup>3</sup> A nivel municipal ha habido varias experiencias positivas. El programa Campo Elías, por ejemplo, fue diseñado para ayudar a estimular la eficiencia, credibilidad y transparencia del gobierno municipal en Venezuela e incluyó el trabajo conjunto del WBI, el Alcalde de la ciudad y la sociedad civil. El programa comenzó en Abril de 1998 y duró hasta Noviembre de 1999. Una de las metas del programa era la asignación de los recursos municipales en forma más eficiente y equitativa a través de la lucha contra la corrupción. Anteriormente, los recursos eran despilfarrados por prácticas corruptas. A fin de priorizar las áreas a reformar, el alcalde y la sociedad civil utilizaron grupos de trabajos participativos y desarrollaron un plan de acción. Los mismos grupos de trabajo propusieron formas innovadoras de tratar los problemas de falta de información, rendición de cuentas y un esquema regulatorio demasiado complejo. Los grupos identificaron los problemas, los actores para implementar las reformas, los resultados esperados y las soluciones propuestas. El programa usa varias medidas para reforzar la rendición de cuentas, la transparencia y la credibilidad. El éxito del programa significó una reasignación de los recursos y menos corrupción municipal, lo que fue medido a través de una encuesta a hogares al final del programa.

- El compromiso político es indispensable. A través de todos los niveles del gobierno, ésta es una condición importante para lograr reformas institucionales integrales, particularmente para crear sistemas responsables y transparentes y reprimir la corrupción. No es posible desarrollar e implementar exitosamente un esquema para combatir la corrupción a nivel nacional sin el compromiso político local.
- Las encuestas son un método útil para elevar la conciencia pública y para diseñar, monitorear y evaluar las reformas. Las encuestas de diagnósticos son herramientas efectivas para identificar problemas específicos que están relacionados con la corrupción. Para darle credibilidad a los esfuerzos de las reformas, las encuestas deben ser conducidas por consultores independientes.
- La metodología utilizada en este programa recurre a enfoques participativos innovadores para asegurar el consenso entre el gobierno y la sociedad civil. Las encuestas recopilan percepciones generales sobre la corrupción y proporcionan una voz a todos los interesados para la identificación del problema. La metodología participativa empleada en los talleres aumenta la transparencia y la credibilidad en los procesos de toma de decisiones. Los ciudadanos comprenden que al ponerle fin a los sobornos se liberan recursos financieros que podrán ser entonces asignados a servicios sociales esenciales. Los ciudadanos pueden estar más satisfechos con los servicios y quejarse menos pues ahora comprenden que las prioridades y los compromisos son necesarios cuando se trabaja con un presupuesto limitado.
- Los métodos basados en la generación de consensos aumentan la sustentabilidad de las reformas. Debido a que sectores más amplios de la ciudadanía se involucran en definir las prioridades y en determinar los compromisos, ellos exigen eficiencia en la ejecución de los proyectos. Como parte interesada, la ciudadanía ha obtenido el poder para cuidar los proyectos y monitorear su rendimiento. A su vez, aumenta la disposición de la participación del ciudadano en el gobierno.
- La experiencia demuestra los efectos poderosos y benéficos de la conjunción innovadora de voluntad política local, capacidad técnica para ejecutar las reformas y una fuerte asociación con la sociedad civil para aumentar la eficiencia, la equidad y la transparencia en un país.



<http://www.ndi.org/partidos>



PROGRAMA BAJO EL AUSPICIO DE:



NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

2030 M STREET, NW | FIFTH FLOOR | WASHINGTON, DC 20036-3306 | PHONE (202) 728-5500 | FAX (202) 728-5520