

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..”¹
- 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

¹ 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.”¹ 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

¹ 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:

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

III. Reformas de Partidos en Asia del Sur – Estrategias para Combatir la Corrupción

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 prerequisite 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 poder². 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.

² 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.