

50 CUADERNOS DE CAPEL

FORTALECIMIENTO DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA:
INSTITUCIONALIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN
Y TRANSPARENCIA

Fernando F. Sánchez C.
José Thompson
editores



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



USAID

**FORTECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONALIZACIÓN,
DEMOCRATIZACIÓN Y TRANSPARENCIA**

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

**FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONALIZACIÓN,
DEMOCRATIZACIÓN Y TRANSPARENCIA**

*Fernando F. Sánchez C.
José Thompson
editores*

IIDH - CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
2006

Primera edición

© IIDH - CAPEL, Costa Rica, 2006

Las opiniones expuestas por sus autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH / CAPEL

323.987

I59f Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina :
institucionalización democratización y transparencia / Instituto
Interamericano de Derechos Humanos -- San José, C.R. :
Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.

188 p. ; 13.4 x 21 cm. -- (Cuadernos de Capel ; 50)

ISBN 9968-917-47-8

1. DEMOCRACIA 2. PARTIDOS POLITICOS 3. AMÉRICA
LATINA I.

Título II. Serie

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asigne los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

María Lourdes González IIDH-CAPEL
Coordinación académica

Fernando F. Sánchez C. y José Thompson
Editores

Unidad de Información y Servicio Editorial
Diagramación y artes finales

Mundo Gráfico
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Prefacio <i>Roberto Cuéllar M.....</i>	9
Presentación <i>José Thompson.....</i>	11
Introducción. Partidos políticos en América Latina: en busca de su fortalecimiento <i>José Thompson y Fernando F. Sánchez C.....</i>	19
Capítulo 1. Partidos políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento <i>Fernando F. Sánchez C.....</i>	27
Capítulo 2. Institucionalización partidaria en América Latina: del espíritu de las leyes a los desafíos de la virtualidad <i>María de los Ángeles Fernández.....</i>	63
Capítulo 3. La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto <i>Flavia Freidenberg.....</i>	91

Capítulo 4. La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos <i>Delia M. Ferreira Rubio</i>	143
Conclusión. Lecciones aprendidas en materia de fortalecimiento de partidos políticos en América Latina <i>José Thompson</i>	171
Sobre los autores.....	185

Prefacio

Es con especial complacencia que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) ve la aparición de este número 50 de la serie Cuadernos de CAPEL, dedicado en esta oportunidad a los temas base de la estrategia que el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) viene impulsando para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina.

Conviene señalar que este nuevo número reedita la vigencia de una serie que a lo largo de veinte años ha significado un aporte al conocimiento especializado en lo electoral y lo político en el continente americano. De esta manera, puede decirse que los Cuadernos han transitado por la evolución misma de CAPEL como programa especializado del IIDH y han ido cambiando su énfasis según los requerimientos de la agenda de la promoción de la democracia en esta parte del mundo.

Y es significativo el hecho de este quincuagésimo número asuma el tratamiento de los ejes temáticos que dan sentido a la estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*, la cual hemos venido implementando en México, Centroamérica y República Dominicana, la Región Andina y el Cono Sur. Representa, así, esta publicación, una demostración de que la construcción de doctrina puede y debe ir de la mano con la generación de ideas para la acción.

Los trabajos que conforman este Cuaderno se generaron de forma desagregada pero consciente a lo largo del proceso de investigación y consulta que CAPEL ha querido tener como la primera etapa en la nueva línea de acción que es su estrategia con los partidos políticos. Han sido centro del debate entre dirigentes políticos, magistrados y funcionarios electorales, miembros de

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

organizaciones de la sociedad civil y académicos. Pero han adquirido un valor especial como contribuciones a las ideas fuerza de quienes se interesan por la salud de la democracia y por la relevancia de los partidos políticos en su contexto.

Al poner este material en manos del público, el IIDH está convencido de que colabora con la difusión de ideas actuales de un debate en pleno desarrollo, acerca del papel de los partidos políticos y las perspectivas para su fortalecimiento en el marco de la nueva agenda de la democracia.

Finalmente, esta publicación es un signo más de la vigencia de las prioridades que el propio IIDH se ha planteado, al destacar la participación política como uno de los ejes de derechos centrales y el enfoque de género, la diversidad étnica y la interrelación Estado-sociedad civil como las perspectivas transversales que deben impregnar la labor de nuestra institución en el cumplimiento de su misión y mandato educativo en materia de derechos humanos.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos*

Presentación

Para una institución como CAPEL, que conjuga en su esencia la especialidad de ser parte de una institución internacional dedicada a la enseñanza y promoción de los derechos fundamentales (el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH), ser, igualmente, la Secretaría Ejecutiva de las asociaciones de organismos electorales del continente americano y fungir también como una entidad especializada en la asistencia técnica en derechos políticos y elecciones, el trabajo con las instituciones partidarias tiene una gran relevancia, en cualquiera de esas tres facetas.

En la primera, porque al tratarse CAPEL de un programa especializado en los temas de la democracia y los procesos electorales en el ámbito más amplio de los derechos humanos, los partidos políticos ocupan su atención como actores protagónicos del juego electoral y como interlocutores ineludibles en los análisis que se hacen acerca de la conformación actual de la agenda de los temas y dilemas de la democracia en el continente americano.

En la segunda condición, esto es, CAPEL como Secretaría Ejecutiva de tres asociaciones de organismos electorales que agrupan a la casi totalidad de estas instituciones en el hemisferio occidental, porque la vida de los partidos políticos y su actividad en las campañas electorales es en sí misma parte esencial del mandato de buena parte de los organismos electorales y también porque las vicisitudes de los partidos políticos interesan a los miembros de organismos que suelen estar en la primera fila cuando se trata del debate de los asuntos políticos y su regulación jurídica.

Y aun en la tercera faceta, la de CAPEL como entidad proveedora de asistencia técnica en los temas de su especialidad, porque la cuestión de las capacidades que tengan los miembros y represen-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tantes de partidos políticos en su involucramiento en procesos electorales ha sido una de las áreas de trabajo en proyectos específicos bajo la responsabilidad de CAPEL, como el desarrollado en Nicaragua en 1989-1990 o en Ecuador en el año 2004 y también porque las inquietudes en torno a los partidos políticos, su situación actual y las posibilidades para contribuir a su fortalecimiento pueden formar la base para propuestas de trabajo con vocación de transformarse en líneas de asistencia técnica.

Lo anterior puede fácilmente explicar la prioridad que CAPEL ha asignado a la temática de los partidos políticos a lo largo de su trayectoria de 22 años, sin perjuicio de la cercanía natural que por mandato y por función tiene con los organismos electorales. El punto de partida ha sido la convicción de que la democracia como la conocemos actualmente es una democracia de partidos políticos y de la certeza de que ellos forman parte destacada de cualquier agenda de fortalecimiento y profundización de la democracia.

Así, los partidos políticos han estado presentes, desde el inicio de las actividades de CAPEL en 1983-1985, en los programas de educación, capacitación y asesoría que se han llevado a cabo en América Latina. Y también ha habido trabajo específico con los partidos políticos, frecuentemente en el marco de procesos electorales. En este campo, por la naturaleza del mandato de CAPEL, esta labor se ha regido por dos postulados:

1. Carácter no partidario: se trabaja con todos (o la gran mayoría) de los partidos, para evitar ser percibidos como apoyo a un partido en especial.
2. Preferencia por la vinculación con organismos electorales: CAPEL prefiere los esquemas de cooperación con partidos políticos que se realizan con participación de los organismos electorales que, por lo general, están en contacto directo con las agrupaciones políticas.

De manera que los partidos políticos no son asunto nuevo en la agenda de trabajo de CAPEL y ciertamente tampoco en la de buena parte de las instituciones internacionales interesadas en la promo-

Institucionalización, democratización y transparencia

ción de la democracia en el continente americano. Sin embargo, en el último quinquenio y más notablemente a partir del año 2002, el interés por los partidos políticos se ha activado con especial fuerza, en respuesta a la preocupación por la baja credibilidad en que se hallan en la mayoría de nuestros países, hecho relevado con constancia por las encuestas y estudios de opinión.

En coincidencia con nuestra convicción acerca del papel fundamental de los partidos políticos en la democracia, la inquietud de cómo contribuir a fortalecer el régimen de partidos ha surgido y se ha extendido en numerosos foros internacionales, no sólo académicos, sino también en los espacios que generan la agenda de los temas internacionales y especialmente en los que atañen al continente americano.

En la actualidad, además, la preocupación por las organizaciones partidarias, su situación y perspectivas, forma parte creciente y destacada de las agendas y reflexiones de la cooperación internacional, en general. Hasta hace relativamente poco tiempo, eran solamente las “internacionales” partidarias las que dedicaban esfuerzos y recursos a esta línea de acción y lo hacían preferentemente con las agrupaciones afines a su doctrina o ideología. Pero conforme la noción de que el fortalecimiento de los partidos políticos es tema fundamental para la salud de nuestras democracias ha ido ganando terreno, también la cooperación internacional ha ido ampliando sus prioridades, abriendo y propiciando nuevos espacios para el trabajo con partidos y la reflexión creativa acerca de su vida.

En 2003, en ocasión de su vigésimo aniversario, CAPEL anunció el lanzamiento de lo que resultaba su acción con los partidos políticos, la estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*, que incluye un renovado compromiso con la materia.

El primer paso en esa estrategia ya venía avanzándose, con la realización de una investigación, apoyada por la cooperación danesa en Centroamérica, para el análisis de las formas de democratización interna de partidos políticos en el Istmo y Panamá. Conscientemente, CAPEL había buscado investigar en lo que

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

entendía era el punto de encuentro entre su mandato respecto de partidos políticos y las prioridades de trabajo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que recientemente había postulado la prioridad de incluir enfoques transversales que combatieran la exclusión, con énfasis en la equidad de género, el respeto de la diversidad étnica y la relación necesaria entre sociedad civil y Estado.

Partíamos de algunas interrogantes iniciales: Y nos preguntábamos, esencialmente, si sería posible hallar “modelos” o “buenas prácticas” para la promoción de la democratización de los partidos políticos.

Hallamos menos de lo inicialmente esperado en materia de “buenas prácticas”, pero la investigación, liderada por la politóloga costarricense Juanny Guzmán con un equipo de seis expertos de los países involucrados, logró determinar importantes conexiones entre la democratización y otros aspectos de la vida partidaria, hasta llegar a la conclusión de que no podía hablarse de democracia interna si no se la conectaba con la estructura, funcionamiento y manejo de los recursos en los partidos políticos.

Por ello, gradualmente, fuimos delineando no ya un tema sino una tríada que debía orientar nuestros esfuerzos: medidas a favor de la democratización, sí, pero acompañadas de acciones hacia la institucionalización y a favor de la transparencia. Comprendimos que impulsar solamente intentos aislados para democratizar los partidos políticos podía tener efectos no deseados sobre la solidez o unidad de un partido político.

La investigación, que más adelante se materializó en un nuevo análisis, ahora de las realidades de los partidos políticos en Chile, Bolivia y República Dominicana, fue la primera de tres líneas de acción que fueron dando vida a la estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*. Y seguimos convencidos de que la investigación y la reflexión académica deben ser parte de la estrategia en todo momento.

Institucionalización, democratización y transparencia

Pero también comprendimos que este trabajo no puede ser concebido exclusivamente en un laboratorio o en escritorios de académicos alejados de la realidad partidaria. Los nuevos derroteros de la actividad partidaria democrática en América deben partir de un rol muy activo y participativo de nuestros propios partidos. Por eso CAPEL ha postulado que no es posible seguir hablando SOBRE LOS PARTIDOS, si no se trabaja CON LOS PARTIDOS latinoamericanos. Y esta convicción llevó a la segunda línea de acción: consultas con los mismos partidos políticos, con sus dirigentes consolidados y con sus líderes jóvenes, en una serie de encuentros que tuvieron lugar en cuatro capitales de la región y que reunieron a participantes de todos los países de América Latina continental y de República Dominicana. Esta amplia consulta ha revelado grandes potencialidades de trabajo para dotar de más cuerpo a nuestra estrategia.

La tercera línea ha sido la generación de espacios para la discusión de los temas del fortalecimiento de partidos políticos con otros actores sociales interesados en la democracia. Así, tanto los organismos electorales como entidades de la sociedad civil han formado parte de las consultas y se han promovido también debates al respecto en el seno de las asociaciones de organismos electorales y en el marco de las alianzas de organizaciones no gubernamentales, expandiendo de esta forma el compromiso con estos planes de trabajo.

Como lo vemos en este momento, el trabajo con los partidos políticos tiene al menos las siguientes características destacables:

1. Es multiforme: resultado directo de que hay gran cantidad y multiplicidad de sujetos y objetos de trabajo que pueden activarse paralelamente.
2. Hay varios factores de apoyo: este es un tema en el que coincide el interés de trabajo de los propios partidos, la cooperación internacional, organizaciones ejecutoras de proyectos, la academia, los medios de comunicación social, etc.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

3. La multiplicidad de abordajes supone a la vez diferentes énfasis analíticos: esto se expresa en finalidades y formatos de trabajo que se basan en consideraciones a veces más filosóficas, metodológicas o incluso teleológicas. Así por ejemplo, no es lo mismo estudiar de manera detallada y puntual el desempeño de los partidos como una estructura incluyente y democrática en su funcionamiento, a partir de aquí, para convertirse en un factor de base o de aporte para la construcción de democracias de calidad, para colaborar con el desarrollo del país o de la región o para ser puentes claves en una estrategia de reducción de la pobreza.
4. Potencialidad para las alianzas: es un área en la que las alianzas estratégicas o coyunturales de los actores puede potenciar el trabajo y la incidencia.
5. Diversidad de enfoques: el trabajo con partidos debe considerar tanto el ámbito de lo formal, como la riqueza de las relaciones informales que son una realidad innegable tanto en lo estructural como en lo funcional de los partidos. Por eso es relevante saber qué dicen las normas que son los partidos; qué dicen los partidos que son ellos mismos y; qué son los partidos en realidad. Finalmente, hay que considerar qué dicen los analistas –desde fuera– que son los partidos.
6. Lo anterior supone que el trabajo con partidos es a la vez interno y externo a sus estructuras y sus prácticas.

Este escenario de trabajo es complejo y diverso, por lo que resulta importante activar mecanismos que permitan abordajes desde la academia, la producción doctrinaria, la asistencia técnica directa y las relaciones con los partidos de las Américas, tanto en el más alto perfil directivo, así como en sus niveles de gerencia y de base.

Es en este contexto que se han generado los aportes que hoy ven la luz con esta edición especial del Cuaderno de CAPEL 50. El Cuaderno comienza con una breve introducción al tema por parte de José Thompson y Fernando Sánchez. De seguido, a partir del marco que brindó un planteamiento inicial por parte de Fernando Sánchez, que fue también el punto de partida de las consultas, ideas y pro-

Institucionalización, democratización y transparencia

puestas por parte de María de los Ángeles Fernández, Flavia Freidenberg y Delia Ferreira, conforman el cuerpo de estos textos que hoy ofrecemos como un avance más en la estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*. El Cuaderno concluye compartiendo con los lectores algunas de las principales lecciones aprendidas de este estudio y de toda la estrategia señalada.

Para la transformación de este rico material en la publicación que ahora ofrecemos al público ha sido vital la labor rectora de Fernando Sánchez y la colaboración que de formas diversas han brindado Ricardo Valverde, María Lourdes González y Lucía Coto en CAPEL.

Institucionalización, democratización y transparencia son los ejes de trabajo de la estrategia que centra la atención actual de CAPEL en materia de partidos políticos y son la materia que ocupa el análisis que nuestros destacados colaboradores hacen en las páginas siguientes y que aspiran a ser no sólo un momento de debate y una contribución a las ideas políticas, sino también al menos parte de una herramienta de cambio, útil para quienes están igualmente involucrados en el compromiso por fortalecer efectivamente a los partidos políticos en esta parte del mundo.

*José Thompson
Director de CAPEL
Enero del 2006*

Introducción

Partidos políticos en América Latina: en busca de su fortalecimiento

José Thompson y Fernando F. Sánchez C.

Los años 80 en América Latina se conocen, despectivamente, como la “década perdida”. Esto a causa de una recesión económica en todo el continente, cuyas proporciones no se habían visto desde los años 30. No obstante, desde una perspectiva política, la década de los 80 fue todo menos “perdida”. Fue en el transcurso de esa década cuando en la mayoría de los países latinoamericanos el predominio de los regímenes autoritarios propio de los años 60 y 70 cedió su lugar a los procesos de democratización. Uno tras otro, varios países celebraron el surgimiento de gobiernos constitucionales, la organización de partidos políticos competitivos y la supremacía civil sobre las fuerzas militares. Las transformaciones democráticas en la región fueron reforzadas con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones del 2000 en México, acabando así con el dominio de siete décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De esta forma, con la excepción de Cuba, las últimas dos décadas han presenciado la acogida de la democracia representativa en América Latina.

Los años 80 –y principios de los 90– fueron especialmente importantes en América Central. La revolución y contra-revolución en Nicaragua fue muy quebrantadora, pero las elecciones de 1990

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

introdujeron (de una manera imprevista por los Sandinistas) un perfil más pluralista en el proceso de transición democrática en ese país. De la misma forma, las insurrecciones en El Salvador y Guatemala tuvieron un gran costo político y económico. Sin embargo, en estas luchas no todo fue pérdida, pues las mismas incluyeron una estrategia política conocida como “la oferta de la democracia”. Iniciativas regionales como Contadora y el Plan de Paz Arias y los acuerdos de Esquipulas, y el apoyo –o la no obstaculización– de Estados Unidos, fueron clave para propiciar una transición democrática estable en estos países. Los conflictos armados llegaron a su fin cuando en 1992 en El Salvador y en 1996 en Guatemala, el gobierno y los guerrilleros “firmaron la paz”.

Los Estados Unidos jugó un papel directo para acabar con un régimen cuasidictatorial en Panamá, luego de que por medio de una invasión y con el importante concurso de un movimiento cívico interno, se puso fin a la dictadura militar de Manuel Noriega. Los conflictos bélicos en todos sus vecinos causaron muchos trastornos en Honduras. A pesar de ello, este país también se comprometió con un proceso democrático. Aunque amenazada por los problemas políticos en el Istmo, la estabilidad democrática en Costa Rica no se debilitó durante esta década. No obstante, su economía fue golpeada por la caída del comercio regional y la incertidumbre que esto ocasionó en el sector privado¹.

A pesar de los avances de la democracia y de contar con el sistema político más estable de América Latina –Costa Rica– la pobreza y la desigualdad social, así como la violencia, la corrupción y la debilidad institucional, siguen siendo retos aún no resueltos en los países del Istmo centroamericano. Estos problemas también están lejos de resolverse en su vecino del norte: México. En este país el inicio de un sistema político más inclusivo no ha conllevado –como era de prever– una solución inmediata a los añejos problemas sociales que aquejan a esta nación de Norteamérica. En lo referente al Caribe, las últimas dos décadas han sido testigo de un proceso de transición democrática notable en la República Dominicana. No

¹ Colburn y Sánchez (2001).

Institucionalización, democratización y transparencia

obstante, sus instituciones políticas aún no parecieran tener la fortaleza como para controlar los brotes de populismo y la dependencia en personalidades políticas fuertes, herencia del “paternalismo político” del régimen de Balaguer.

Así, la consolidación democrática en América Latina aún está lejos de ser un ejercicio acabado. Los casos de los países de la Región Andina son también ilustrativos. A pesar de su larga historia democrática, Colombia no ha logrado superar los problemas de la violencia y el narcotráfico. Con un Estado cada vez más debilitado y una sociedad dividida y atemorizada, la estabilidad política no está asegurada en ese país. En Bolivia la pobreza y la desigualdad social dejaron de ser los problemas principales para el sistema político. Hoy a estos dos fenómenos se une una creciente inestabilidad política y el reto de incorporar cuanto antes a grupos étnicos que exigen ser eficientemente representados, luego de años de exclusión. Las “presidencias fugaces” parecen seguir siendo la norma en el Ecuador. La pobreza, la beligerancia de distintos grupos y organizaciones sociales, y la debilidad institucional del sistema político no le permiten a esta nación alcanzar la estabilidad política necesaria para consolidar el proceso de transición democrática.

Luego de que sus instituciones democráticas sufrieran sobremanera a manos del personalismo y la corrupción, Perú comienza a reordenar su sistema político. Sin embargo, hacerlo toma tiempo y urge de paciencia, algo no muy común en una sociedad que parecía todavía no estar “vacunada” contra el caudillismo. Esta “enfermedad” se ha manifestado abiertamente en Venezuela donde la “partidocracia” fue sustituida por un nuevo experimento populista. En virtud de este, la que fuera una de las democracias más fuertes de América Latina se encuentra hoy en crisis y socialmente dividida. El éxito de las reformas económicas y de una transición democrática negociada e integradora, le ha deparado a Chile una de las democracias más estables de la región. No obstante, la rigidez que han probado tener los “enclaves autoritarios” heredados del régimen militar de Augusto Pinochet y las dificultades que se han tenido para esclarecer los crímenes de guerra, demuestran que la democracia aún tiene importantes retos por delante en este país.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Finalmente, en el Cono Sur la democracia también enfrenta grandes desafíos. Dos gobiernos responsables de centro-izquierda en Brasil han logrado controlar la corrupción y estabilizar la economía sin generar fuertes reacciones sociales. Sin embargo, el proceso democrático en este mega-país estará lejos de ser un ejercicio completo en el tanto no logre controlarse la pobreza y, sobre todo, la desigualdad social. Luego de enfrentar una de las peores crisis económicas y políticas de su historia, la situación en Argentina pareciera estabilizarse. No obstante, la corrupción, el personalismo y la desconfianza popular en sus instituciones políticas, son problemas aún latentes en esta nación. Desconfianza y corrupción son precisamente los principales retos que enfrenta el sistema político paraguayo; país donde la transición democrática aún debe superar fuertes resabios del militarismo autoritario. Finalmente, Uruguay se presenta como uno de los países de la región con más sólidas instituciones y valores democráticos. Sin embargo, esto no le exime de retos. El cansancio popular con los partidos históricos y una creciente sensación de “inmovilismo”, ha motivado cambios en el poder político de este país, y una creciente necesidad de adaptación de un anquilosado sistema político.

Los procesos de transición democrática en los países de América Latina dejan claro que si bien adoptar la democracia como forma de gobierno es el primer paso, esto no es suficiente. Una de las tareas centrales que han tenido que enfrentar las incipientes democracias de la región casi de inmediato es lograr el buen funcionamiento y la consolidación de sus nuevos sistemas políticos. Esto no es sencillo. El establecimiento y la consolidación de la democracia son tareas complejas que no dependen únicamente de una constitución o de una serie de elecciones competitivas, programadas y realizadas con regularidad. Más bien, el buen accionar de este sistema depende de un conjunto de interrelaciones complejas entre una multitud de instituciones públicas y privadas, así como de una cultura democrática que guíe el funcionamiento del Estado, dirija la conducta de cada uno de los actores políticos y permee al resto de la sociedad². De

² Sánchez (2003).

Institucionalización, democratización y transparencia

esto depende en mucho el que se logren consolidar los procesos de transición a la democracia en América Latina.

En este proceso y dadas sus funciones como vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado, los partidos políticos juegan un papel esencial en la adopción, desarrollo y consolidación de una democracia. Es sobre la funcionalidad de los partidos que se construye un sistema político democrático. Parafraseando a Schattschneider, desarrollar una democracia sin partidos es impensable³. El evidente descontento popular con la forma en que está funcionando la democracia en América Latina⁴, hace aún más relevante y urgente el contar con partidos políticos fuertes y funcionales, que permitan salvaguardar el avance de la democracia en la región.

Pero lo cierto es que las distintas mediciones de opinión en América Latina arrojan de manera casi idéntica en las diferentes regiones un alto grado de desconfianza en los partidos políticos, que los coloca en los últimos lugares de la credibilidad ciudadana. Este hecho, extendido y persistente, es sin duda una de las notas más inquietantes en la democracia latinoamericana. Y ello explica en buena medida la convocatoria de esfuerzos que ha logrado la estrategia para el fortalecimiento de los partidos políticos, auspiciada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en la que se inscriben los presentes trabajos.

Cuestionarse acerca de la “crisis” que atraviesan los partidos políticos es, sin duda útil y pertinente, pero para avanzar consistentemente en la ruta de su fortalecimiento es precisa la reflexión en torno a los campos de acción que pueden componer un abanico de acciones a más largo plazo.

³ Schattschneider (1942).

⁴ De acuerdo al Latinobarómetro, en el 2004 menos del 30% de los latinoamericanos indicó estar satisfecho con el funcionamiento de la democracia en sus países. Latinobarómetro (2004). La evaluación de la democracia en términos económicos y sociales, pareciera ser lo que está ocasionando la insatisfacción de los latinoamericanos con su forma de gobierno. Para más detalles sobre este punto ver, Sánchez (2003).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

La tríada que le ha dado contenido a los debates académicos que motivan las reflexiones agrupadas en esta publicación ha sido originada por la preocupación de alimentar esquemas más representativos, más diversos –más democráticos– y también más transparentes –en el manejo de los recursos financieros tanto como en la toma de decisiones– sin por ello atentar contra la unidad, cohesión y solidez de los partidos políticos.

Por ello, hablar de institucionalización, democratización y transparencia se ha constituido en el contenido esencial de la estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos. Institucionalización ha servido como el concepto que hace a la estructura, funcionamiento y procedimientos que informan la vida de los partidos y les permiten adoptar decisiones que se traducen en líneas políticas y de acción, precisamente el referente para esa cohesión, unidad y solidez que debe mantenerse como ingrediente esencial para el fortalecimiento de los partidos políticos.

Pero no se trata de propiciar simplemente el fortalecimiento de cualquier partido sin importar sus valores o motivaciones. Se ha buscado expresamente responder al clamor de muchos grupos, dentro y fuera de los partidos, porque estos respondan a criterios de democracia y transparencia que los acerquen a las aspiraciones sociales en esta etapa histórica.

Democratización refiere a la calidad del partido que le permite establecer y seguir procesos de selección de autoridades y candidatos con amplia participación de los miembros de la agrupación y de una manera que le acerque a representar la diversidad de las sociedades en las que se enmarcan.

Transparencia, por su parte, tiene que ver con la existencia y puesta en práctica de procedimientos y garantías que aseguren la probidad en el manejo de los recursos y la visibilidad en el proceso de toma de decisiones, sentando las bases de una cultura de rendición de cuentas, inspiradora de una relación más intensa entre la ciudadanía y la vida interna de los partidos.

Institucionalización, democratización y transparencia

Cada una de estas tres grandes facetas se descompone en elementos que les dan sentido y que permiten vislumbrar un ancho campo de acción para contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos, pero no están exentas de contradicciones y dilemas que no pueden soslayarse en el debate académico y tampoco en un cuadro de acciones que efectivamente promueva el fortalecimiento de los partidos políticos.

Por ello, los materiales que se exponen a continuación, producto de la investigación y la reflexión en torno a estas tres facetas no son solamente una contribución más a la doctrina todavía incompleta sobre los partidos políticos y su vida, sino también una herramienta para avanzar en el desarrollo de acciones eficaces para que las agrupaciones políticas asuman los retos de la modernización y la apertura sin por ello postergar su misión esencial, de ser plataformas que dan contenido y sentido a la contienda electoral, motor de la democracia representativa como la conocemos.

Bibliografía

Colburn, Forrest D., y Fernando F. Sánchez. *Individuos versus instituciones en las democracias centroamericanas*. Costa Rica, EDUCA, 2001.

Latinobarómetro. varios años. “Informes de prensa”, <http://www.latinobarometro.org/>.

Sánchez, Fernando F. “Democracia en América Latina: el peligro de la impaciencia”. En *Revista INCAE XIII(1)*. 2003, pp. 56-58.

Schattschneider, E. E. *Party Government*. New York, Farrar and Rinehart, 1942.

Capítulo I

Partidos políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento

Fernando F. Sánchez C.

1. Introducción

La democracia es hoy una realidad en América Latina. Luego de más de dos décadas de procesos de transición, prácticamente todos los países de la región ya han desarrollado las instituciones centrales de la democracia, y cuentan con un acuerdo en sus respectivas sociedades para resolver sus diferencias siguiendo sus reglas. En este proceso han sido los partidos políticos, electos por medio de elecciones libres, competitivas y regularmente organizadas, los que han asumido mayor liderazgo y, quizás, los actores más críticos para el éxito del proceso. Por ello, contar con partidos fuertes y funcionales es vital para el desarrollo y la consolidación de los procesos democráticos en América Latina.

Este capítulo busca precisamente estudiar los problemas y los retos que enfrentan los partidos políticos en la región y, a la vez, plantear algunas líneas de reflexión que permitan su fortalecimiento a futuro. Esto se hace tomando como punto de partida tres objetivos –o “vértices de estudio”– que se han considerando clave en el proceso de fortalecimiento interno de los partidos: su institucionali-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

zación, la profundización de sus niveles de democratización y su transparencia.

Para propiciar la discusión en torno a cada uno de estos vértices de estudio se han formulado tres preguntas básicas, y otras más derivadas de ellas. Así, el estudio se adentra en la discusión de: 1) ¿Hasta dónde hemos avanzado y cuáles son las principales reformas que hacen falta para lograr la consolidación institucional de los partidos políticos en América Latina?, 2) ¿Cómo se pueden profundizar los niveles de democratización en los partidos políticos de América Latina y así elevar su representatividad y legitimidad política, sin sacrificar su fortaleza y cohesión institucional?, y 3) ¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de América Latina, y qué impacto tendrán estos cambios en su fortaleza institucional y su legitimidad democrática? Lejos de buscar conclusiones, en este capítulo se construye un marco general de análisis que sirva como plataforma conceptual para los siguientes capítulos del estudio. Igualmente, se presentan el argumento general y las principales tesis del libro.

El capítulo se divide en cinco partes. Luego de una breve introducción donde se presentan sus objetivos principales, la segunda parte analiza la erosión en el apoyo a los partidos, así como algunas de sus causas. La tercera parte, y quizás la medular del estudio, plantea varias interrogantes sobre los procesos que deben emprenderse en términos de institucionalización, democratización y transparencia para fortalecer a los partidos políticos en la región. En la cuarta sección se estudian los principales puntos de refuerzo o de tensión que se dan en práctica entre estos tres conceptos. Finalmente, el capítulo concluye recapitulando el principal cometido del texto y sugiriendo algunas pautas acerca de cómo desarrollar la discusión a partir de las observaciones y líneas de reflexión planteadas.

2. Partidos políticos: trasformaciones y causas de la pérdida de apoyo popular

Antes de plantear las líneas o interrogantes que deberían de discutirse para propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos en

Institucionalización, democratización y transparencia

América Latina, es necesario analizar su pérdida de apoyo popular y las causas aparentes de este fenómeno. Las transformaciones en los partidos políticos son parte de una tendencia general en las democracias liberales. Por ello, y a pesar de que el presente análisis se concentra en los países de la región, es necesario abordar la situación actual de los partidos –sus principales cambios– dentro de un contexto global.

a. Erosión de la confianza

Aunque no siempre los analistas coinciden sobre cómo caracterizar los cambios que actualmente experimentan los partidos políticos (“en crisis”, “en declive”, “en adaptación”)¹, casi todos aceptan la existencia del cambio². Igualmente es claro que en general los ciudadanos no están satisfechos con dichos cambios. Por lo menos eso sugieren las críticas contra los partidos a lo largo del mundo democrático³. Los datos presentados en los Gráficos 1 y 2, y en la Tabla 1 evidencian que los países latinoamericanos no son la excepción.

De acuerdo a estudios del Latinobarómetro, el Gráfico 1 demuestra que los partidos políticos son por mucho las instituciones que generan menos confianza en la región (sólo un 18% de los latinoamericanos, en promedio, confía en ellos). Igualmente, a pesar de no ser una serie muy larga, el Gráfico 2 ya deja ver que la confianza hacia los partidos políticos en América Latina ha tendido, en general, a la baja. Habrá que esperar datos de los siguientes años para ver si el alza registrada en el 2004 es algo meramente coyuntural, o más bien un cambio en esta tendencia.

¹ Véanse las diferentes interpretaciones de Gunther et al. (2002); Webb et al. (2002); Gomáriz Moraga (2001); Mair (1997); Perelli et al. (1995).

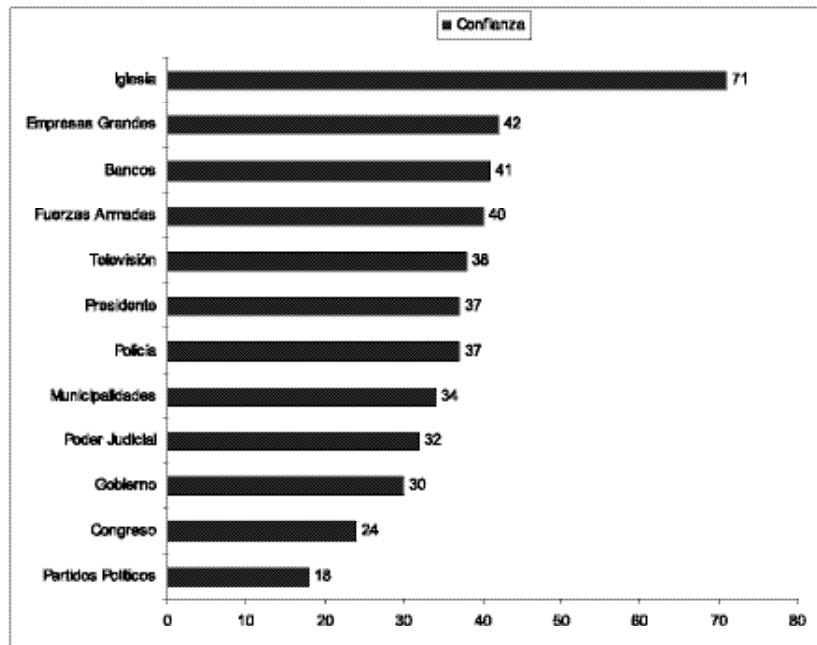
² Dalton y Wattenberg (2000b: 4); Sánchez (2003).

³ Daalder (2002); Linz (2002).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Gráfico 1

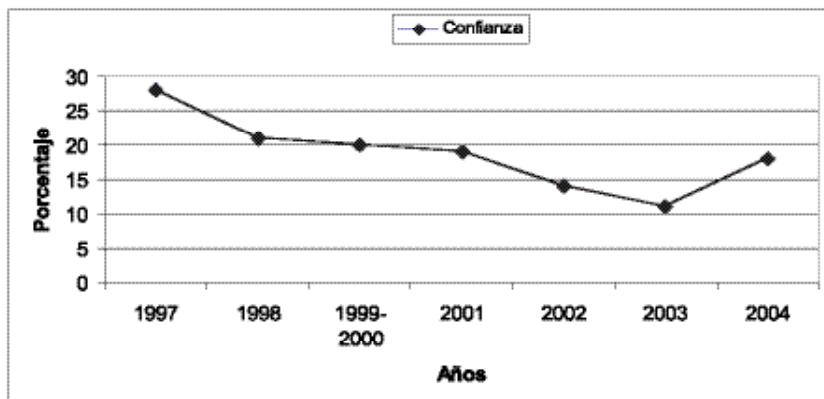
Confianza hacia distintas instituciones en América Latina, 2004



Fuente: Latinobarómetro (2004).

Gráfico 2

Confianza hacia los partidos políticos en América Latina, 1997-2004



Fuente: Latinobarómetro (1997-2004).

Institucionalización, democratización y transparencia

La poca confianza que tienen los latinoamericanos hacia sus partidos queda aún más clara al medirla a nivel de cada país. La Tabla 1 presenta los cambios en los niveles de confianza hacia los partidos políticos en los países de América Latina entre 1997 y el 2004. Como puede verse, en los últimos siete años este rubro ha bajado en trece de las diecisiete naciones estudiadas. Además, en once de los trece países que registran cambios negativos en sus niveles de confianza hacia los partidos, la baja es mayor o igual al descenso promedio a nivel regional (-10).

En el caso centroamericano, un descenso moderado en los niveles de confianza hacia los partidos en Costa Rica (-4) y el alza registrada en Panamá (2), son opacados al observarse que tres de los países de la región, El Salvador, Nicaragua y Honduras, encabezan la tabla como las naciones donde más ha bajado la confianza hacia los partidos políticos. Igualmente, no es nada alentador que en cuatro de los seis países del Istmo, El Salvador (-20), Nicaragua (-19), Honduras (-18) y Guatemala (-12), así como en su vecino de Norteamérica, México (-16), el cambio negativo esté por debajo del promedio regional.

De la misma forma, los países de la Región Andina presentan contradicciones. En Colombia la confianza hacia los partidos políticos se ha mantenido en el mismo nivel (21 por ciento) entre 1997 y el 2004, y en Venezuela más bien ha mejorado en un punto en este mismo periodo. Igualmente, con la excepción de Chile y Bolivia (donde la confianza hacia los partidos cayó 15 y 13, respectivamente), los demás países muestran niveles de descenso idénticos o por debajo del promedio latinoamericano. Sin embargo, esto no es consuelo cuando nos percatamos que en el 2004 tres de los países de la región, Ecuador, Bolivia y Perú, registraron los niveles de confianza hacia los partidos más bajos de América Latina (en su orden, 6, 7 y 11 por ciento).

Finalmente, en el Cono Sur las cosas no son muy distintas. Mientras que en Brasil la confianza hacia los partidos políticos registró un crecimiento de 5 puntos (el más alto del continente), en Argentina (-17), Uruguay (-15) y Paraguay (-12) se dieron descen-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

sos, todos por debajo del promedio regional. Como se indicó antes, los partidos políticos son el vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado. Los bajos niveles de confianza que estos tienen en la ciudadanía son un verdadero obstáculo para el buen funcionamiento de un sistema político; máxime si el país se encuentra en un proceso de transición democrática, como es el caso de la mayoría de las naciones de América Latina.

Tabla 1

Cambio en la confianza hacia los partidos políticos en América Latina, 1997-2004

Países	% ciudadanos que confía en partidos, 1997 (a)	% ciudadanos que confía en partidos, 2004 (b)	Cambio (b-a)
El Salvador	45	25	-20
Nicaragua	30	11	-19
Honduras	40	22	-18
Argentina	29	12	-17
México	31	15	-16
Uruguay	45	30	-15
Chile	35	20	-15
Bolivia	20	7	-13
Guatemala	24	12	-12
Paraguay	27	15	-12
Ecuador	16	6	-10
Perú	20	11	-9
Costa Rica	26	22	-4
Colombia	21	21	0
Venezuela	21	22	1
Panamá	28	30	2
Brasil	18	23	5
República Dominicana	ND	31	—
América Latina (promedio)	28	18	-10

Nota: El promedio para el 2004 no incluye el dato correspondiente a la República Dominicana. Esto con el fin de considerar los datos de los mismos países al comparar los promedios de 1997 y el 2004.

Fuente: Latinobarómetro (1997 y 2004).

Institucionalización, democratización y transparencia

b. Causas de la erosión

Contrario a la falta de consenso en cuanto a cómo calificar las transformaciones que actualmente experimentan los partidos, análistas y académicos sí parecieran estar de acuerdo en cuanto a las causas de la erosión de su estima o confianza en la ciudadanía. En términos generales, buena parte del descontento con los partidos pareciera provenir de su fracaso en el desempeño de sus principales roles en el proceso democrático⁴, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones⁵. Ciertamente los partidos políticos parecen sufrir una debilidad funcional o, en los términos más categóricos de Gomáriz Moraga, una crisis funcional⁶.

Hace ya más de tres décadas King señaló la existencia de este fenómeno en las democracias occidentales⁷. Más recientemente, análisis exhaustivos desarrollados por Lawson y Merkl y por Dalton y Wattenberg han prevenido sobre los problemas que enfrenta la democracia cuando los partidos políticos no cumplen con sus funciones⁸. En el caso de América Latina, esta posición –bastante popular– es resumida por Cuéllar y Cordero. Estos alertan sobre el desarrollo de una tendencia en las democracias regionales hacia el deterioro de los partidos políticos como vehículos de representación, mediación e integración de intereses⁹.

⁴ Ver por ejemplo, Lawson y Merkl (1988).

⁵ Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) como organizaciones (reclutan nuevos líderes, forman a sus miembros, y representan, articulan y agregan intereses y demandas de la sociedad); 2) en el electorado (simplifican opciones para los votantes, informan y educan a los votantes, generan símbolos de identificación y lealtad, y movilizan a los ciudadanos para que participen en política); y 3) en el gobierno (integran y organizan al gobierno, implementan políticas públicas, organizan la oposición, aseguran la existencia de control político, y aseguran estabilidad en el gobierno). Para más detalles véase, Dalton y Wattenberg (2000b: 5-10).

⁶ Gomáriz Moraga (2001: 17).

⁷ King (1969).

⁸ Lawson y Merkl (1988); Dalton y Wattenberg (2000a).

⁹ Cuéllar y Cordero (1999: 7).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

No obstante, los partidos políticos no han abandonado todos sus roles. En su función electoral estos se muestran más activos que en cualquier otro período en la historia, y esto parece constituir otro problema. Los analistas que señalan la existencia de un declive funcional en los partidos indican que, como resultado de renunciar a buena parte de sus roles, muchos partidos políticos terminan actuando como entidades auto-referidas, cuyo objetivo consiste sólo en ganar elecciones¹⁰. Siguiendo a Panebianco, estos estarían funcionando como partidos electorales-profesionales¹¹. El predominio de la función electoral ha llevado a los partidos hacia lo que Farrel y Webb denominan “la campaña permanente”¹², y a que estos sean descritos como simplemente “máquinas electorales”¹³.

En su lucha por “conquistar” a un mayor número de votantes (por lo general ubicados en el centro del espectro ideológico) muchos partidos han preferido presentarle al electorado una serie de propuestas estándar, muy generales y difícilmente debatibles. Esta estrategia normalmente responde al consejo de expertos en imagen y mercadeo, más que a los postulados ideológicos del partido (los que, a lo sumo, se busca no contradecir). Como resultado los votantes tienen cada vez mayores dificultades para diferenciar entre partidos a partir de políticas o programas. Esto ha ocasionado, entre otras cosas, que se generalice la idea de que más allá de su orientación ideológica, “todos los partidos son iguales”¹⁴, y que se intensifiquen las campañas en torno a candidatos¹⁵.

Al priorizar su función electoral, los partidos políticos parecen haber descuidado no sólo su representatividad social y su claridad

¹⁰ Ver por ejemplo, Cerdas Cruz (1993).

¹¹ Panebianco (1988: 264-267).

¹² Farrell y Webb (2000: 106).

¹³ Gomáriz Moraga (2001: 11); Scarrow et al. (2000: 129); Rojas Bolaños (1998: 117-121).

¹⁴ Linz (2002: 299); Gomáriz Moraga (2001: 23); Dalton y Wattenberg (2000c: 271); Núñez (enero-junio 1998: 160).

¹⁵ Sánchez (2003, Cap. 6).

Institucionalización, democratización y transparencia

ideológica, sino también otros roles decisivos como el reclutamiento y la formación de sus miembros, sin mencionar la organización de espacios dedicados al análisis, al debate y a la rendición de cuentas¹⁶. Estos problemas se incrementan con la tendencia hacia la democratización de los procesos de selección interna, y en particular con el uso de primarias en la elección de los líderes¹⁷. Sin perder de vista los beneficios de estas prácticas¹⁸; este tipo de procesos no sólo aumentan el tiempo dedicado por los partidos a actividades electorales, sino que también exacerbán el conflicto intra-partidario, el fraccionamiento, la pérdida de cohesión y el abandono de varias de sus funciones en la sociedad¹⁹. De esta forma los partidos políticos encaran el reto de buscar mayores niveles de democratización en su funcionamiento interno sin que ello implique debilitar su solidez institucional.

En todo caso, y dado el descuido o abandono de muchos de sus roles, los ciudadanos terminan percibiendo a los partidos como entidades compuestas por individuos conflictivos cuyo objetivo central y, en ocasiones, único es la lucha “egoísta” por el poder²⁰. Obviamente, estas instituciones y sus miembros difícilmente reciben el favor o la confianza del público. La combinación de todos estos factores parece haber provocado la pérdida de estima de los ciudadanos hacia los partidos políticos en la mayor parte del mundo democrático. Esto ha resultado, casi inevitablemente, en la erosión de las lealtades y del apoyo electoral de sus seguidores²¹. De igual

¹⁶ Carballo (1992).

¹⁷ Alcántara y Freidenberg (2001); LeDuc (2001); Hazan y Rahat (2000).

¹⁸ Ver por ejemplo, Sartorius (1996: 96-98); Thesing (abril-junio 1996: 36).

¹⁹ Hazan (2002: 119-121); Linz (2002: 298); Patterson (1994).

²⁰ Linz (2002: 297).

²¹ Sánchez (2003, Cap. 7); IADB (2000: 181); Schmitt y Holmberg (1995); Zelle (1995); Lawson y Merkl (1988). Una explicación socio-estructural ha sido planteada por Russell Dalton. Dalton explica la erosión de las lealtades partidarias como el resultado de un proceso de “movilización cognitiva”, o el incremento cualitativo de la sofisticación política del electorado debido a mayores niveles educativos y a la creciente disponibilidad de información política en los medios de comunicación. Dalton (2000). Esta explicación no contradice nece-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

forma, ha elevado las posibilidades electorales de *outsiders* que aspiran al poder político a partir de plataformas populistas y de movimientos protesta, en muchos casos “anti-partido”. El fuerte componente personalista, la manipulación o el irrespeto del orden legal y la deslegitimación de los procesos democráticos que generalmente resultan de estas experiencias son un peligro real, no sólo para la constitución de partidos fuertes y funcionales, sino también para los procesos de transición y consolidación democrática²².

3. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: principales vértices de estudio

Sabedores del papel central que desempeñan los partidos políticos en los procesos de transición y consolidación democrática, y preocupados por el declive de su apoyo en la ciudadanía, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a través de CAPEL, ha venido desarrollando desde principios del 2003 estudios con el fin de identificar sus deficiencias y procurar su fortalecimiento. En general se ha priorizado el tema de la democratización en los partidos, entendido como los procesos partidarios que se dan en torno a cinco fenómenos particulares:

1. La naturaleza de la relación entre líderes y miembros de la base del partido.
2. Los niveles de actividad y poderes de los órganos partidarios (locales, regionales y sectoriales).
3. La representatividad de los órganos del partido.
4. La protección de los derechos de los miembros de base y de la legalidad partidaria.
5. La existencia de espacios para la diversidad de movimientos dentro del partido.

sariamente el análisis presentado, dado que se espera que ciudadanos mejor educados y provistos de un más amplio conocimiento político, sean más exigentes y reaccionen con mayor rigor frente a las deficiencias de los partidos políticos.

²² Los casos de Abdalá Bucaram en Ecuador, Alberto Fujimori en Perú y Hugo Chávez en Venezuela, son ilustrativos.

Institucionalización, democratización y transparencia

A su vez, el estudio de estos fenómenos se ha desarrollado en torno a once “ejes temáticos”:

1. Estatutos, principios y reglas formales de organización.
2. Membresía.
3. Estructura orgánica y funcionamiento de los órganos partidarios.
4. Elección de autoridades partidarias.
5. Elección de candidatos.
6. Definición de políticas.
7. Control financiero.
8. Reglas de representación de grupos y sectores.
9. Disciplina partidaria.
10. Legalidad interna y protección de los derechos de los miembros.
11. Movimientos, corrientes y tendencias internas.

El presente trabajo se inscribe dentro de los esfuerzos de CAPEL por estudiar y fortalecer a los partidos en América Latina. Si el apoyo y la confianza hacia los partidos políticos se están erosionando básicamente por deficiencias de índole funcional en sus roles como organizaciones, es precisamente en este campo en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. Las propuestas que se hagan deben procurar el desarrollo de instituciones más sólidas y flexibles, o sea, con mayor capacidad de reacción y adaptación a su entorno. Esto es necesario si se quiere contar con partidos que respondan a su función de representación social y ejecuten sus procesos internos de elección, renovación y formación de cuadros con claridad y apertura, sin perder su cohesión institucional.

Para lograr este objetivo se propone reflexionar acerca de las reformas que deben impulsarse –o que se han impulsado– en los partidos no sólo en términos de democratización, sino que también para mejorar sus niveles de institucionalización y transparencia. Así se agregan dos nuevos “vértices de estudio”, formando una suerte

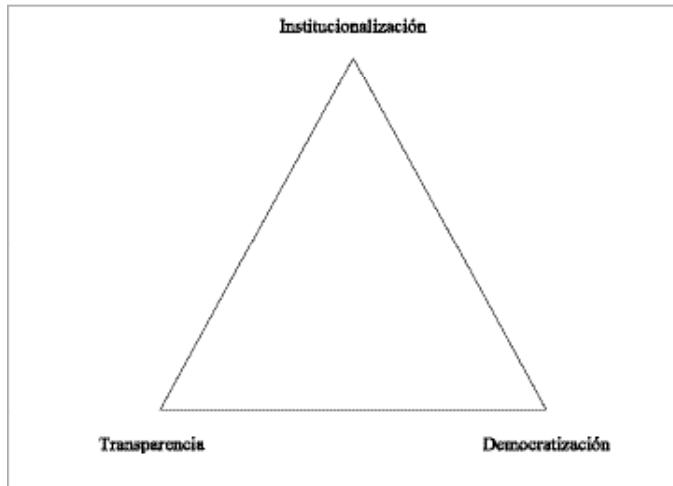
Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

de triángulo dentro del que se inscribe el análisis de los problemas y retos de los partidos en América Latina.

Cada uno de estos vértices de estudio tiene puntos de encuentro, como se demuestra gráficamente en la Figura 1. Más aún, algunos de los temas a desarrollar están relacionados (en cuenta los once ejes temáticos que hasta ahora se plantearon como propios del tema de democratización), por lo que estos podrían ubicarse en varios de los vértices. Este es el caso, particularmente, de aspectos relativos a: estatutos y reglas formales de organización; membresía; estructura orgánica y funcionamiento de órganos del partido; elección de candidatos y autoridades partidarias; y disciplina partidaria. Dado que estos ejes temáticos cruzan los vértices de forma horizontal, se han ubicado en varios de ellos, de acuerdo a su relevancia en distintas facetas de los procesos de institucionalización, democratización y transparencia. Los puntos de encuentro entre diversos temas y entre los mismos vértices quedan claros al abordar las preguntas –sobre todo las generales– en torno a cada vértice de estudio, o al analizar sus puntos de tensión y refuerzo en la siguiente sección.

Figura 1

Vértices de estudio para propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Institucionalización, democratización y transparencia

Vale recordar que, como se aclaró en la introducción, este capítulo no busca plantear respuestas, sino más bien proponer algunas preguntas que deben tomarse en cuenta al impulsar mejoras en los niveles de institucionalización, democratización y transparencia en los partidos políticos de América Latina. Será tarea de los siguientes capítulos profundizar en las respuestas a algunas de estas preguntas. Entremos entonces de lleno en el análisis de los vértices de estudio.

a. Institucionalización

Partiendo de la definición ofrecida por Urcuyo²³, y de acuerdo a nuestra propia experiencia, en términos de partidos entendemos por institucionalización, los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él (seguidores y, sobre todo, miembros) a través de relaciones comunes –generalmente aceptadas– de identidad, valores e intereses, que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas. Estos procesos, relaciones y estructuras resultan en el desarrollo y fortalecimiento institucional interno del partido.

En términos de los niveles de institucionalización en los partidos políticos de la región, se propone la siguiente pregunta general: ¿Hasta dónde hemos avanzado y cuáles son las principales reformas que hacen falta para lograr la consolidación institucional de los partidos políticos en América Latina? Para contestar esta pregunta proponemos reflexionar en torno a las siguientes líneas:

Estructura interna

1. ¿Cómo está definida la estructura interna del partido? ¿Responde esta a un mandato estatutario? ¿Si es así, qué tanto se respecta este mandato?

²³ Urcuyo Fournier (1997a: 4).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

2. ¿La estructura del partido se acerca más a un formato vertical u horizontal? ¿Por qué ha asumido la estructura del partido ese formato?
3. En todo caso, ¿qué tan funcional es la estructura interna del partido? ¿Es eficiente para conducir sus procesos internos, o más tiende a ser lenta o “muy burocrática”?
4. ¿Cuántas veces se ha alterado esta estructura en los últimos años? Si se ha alterado, ¿han sido los cambios profundos o no? En todo caso, ¿cuáles han sido los cambios y qué razones se han aducido para propiciarlos?

Organización geográfica

1. ¿Puede considerarse el partido como una institución de alcance nacional, o local? En cualquiera de los casos, ¿cómo se ha organizado el partido para llegar a las distintas comunidades que pretende representar?
2. ¿La organización interna del partido se acerca más a una estructura centralizada o descentralizada? En todo caso, ¿está esta organización reglamentada estatutariamente? Si es así, ¿se respecta esta reglamentación?
3. ¿Qué tan funcional resulta la organización geográfica del partido en términos de, 1) organización de actividades internas no electorales, 2) organización de actividades electorales?
4. ¿Existen diferencias en el funcionamiento y la efectividad entre las entidades que cubren la capital o el centro de la comunidad, y esas en el interior del país o lejos del centro de las localidades? Si fuera, así, ¿por qué?

Permanencia/intermitencia institucional

1. ¿Definiría al partido como una institución permanente, o más bien sus estructuras internas funcionan sólo en ciertas ocasiones (de forma intermitente)? Si fuera así, ¿afecta la intermitencia a todas sus estructuras o sólo a algunas (de ser así, cuáles)?

Institucionalización, democratización y transparencia

2. ¿Qué factores tienen mayor peso o influyen de forma más determinante en el funcionamiento de las principales estructuras del partido? ¿Qué tanto depende el buen funcionamiento del partido de sus recursos humanos? ¿Está sujeto el funcionamiento “normal” del partido a sus recursos financieros? Si fuera así, ¿qué se ha hecho para garantizar la sostenibilidad financiera del partido?
3. ¿En qué circunstancias es que las estructuras del partido funcionan mejor y por qué? ¿Cuánto cambia el funcionamiento del partido y la actividad de sus estructuras internas cuando este compite en procesos electorales? ¿Qué tanto varían los gastos y la cantidad de personal cuando el partido se involucra en estos procesos?
4. En caso de que el partido funcione de forma intermitente, ¿qué tanto afecta esto la vida interna del partido, y la lealtad y apoyo de sus miembros y/o seguidores?

Relevancia o peso real de órganos del partido

1. ¿Cuáles son los órganos más importantes del partido? ¿Qué función cumplen estos órganos? ¿Están sus funciones y su poder regido estatutariamente?
2. ¿Cumplen estos órganos las funciones que deben desarrollar? ¿Cuáles son los principales obstáculos para que cumplan con sus funciones?
3. ¿Son los dirigentes al frente de estos órganos funcionarios de tiempo completo o no? ¿En cuánto depende el poder de los órganos de los funcionarios que los integran? o, en otras palabras, ¿cambia el poder de estas estructuras internas de acuerdo a quiénes sean sus integrantes?
4. ¿Qué tanta influencia tienen los candidatos (presidenciales, legislativos o municipales) en los órganos internos del partido? De ser importante esta influencia, ¿cómo se manifiesta y qué repercusiones tiene para el partido como institución?

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Transformaciones o reformas para impulsar el fortalecimiento institucional

1. ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer la institucionalidad del partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
2. De haber habido transformaciones, ¿en qué consistieron? ¿Se enmarcan estas más dentro del ámbito normativo o en el campo de la acción política?
3. En todo caso, ¿fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo se ha fortalecido la institucionalidad del partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
4. Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para fortalecerse como institución y por qué?

b. Democratización

Construyendo sobre la definición ofrecida por Hernández²⁴, y de acuerdo a nuestro parecer, democratización en los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que la escogencia de dirigentes internos, la designación de candidatos a puestos de elección popular, y el diseño y determinación de la plataforma programática y/o ideológica del partido sea producto de la voluntad libremente expresada de la mayoría de sus miembros. Más aún, para considerar a un partido como democrático este debe de contar con mecanismos formales y/o informales que garanticen el acceso fluido y oportuno entre miembros de distintos niveles a lo interno de la institución, y con la flexibilidad para escuchar e incorporar a grupos organizados relevantes en el país en sus estructuras.

²⁴ Hernández Valle (1991: 67-68).

Institucionalización, democratización y transparencia

En cuanto al estudio de los niveles de democratización en los partidos de la región, se plantea la siguiente pregunta general: ¿Cómo se pueden profundizar los niveles de democratización en los partidos políticos de América Latina y así elevar su representatividad y legitimidad política, sin sacrificar su fortaleza y cohesión institucional? Para dilucidar esta pregunta proponemos reflexionar en torno a las siguientes líneas:

Nociones y relevancia de la democratización en el partido

1. ¿Qué se entiende en el partido por “democratización”? ¿Está este concepto definido en sus estatutos o en sus fundamentos doctrinarios? En todo caso, ¿qué tan uniforme es la noción de “democratización” que prevalece entre los miembros del partido?
2. ¿Qué tan relevante es el tema de la democratización entre los miembros del partido? ¿Es la democratización tema en los programas de capacitación? ¿Se observan diferencias en cuanto a la importancia que se le da al tema de acuerdo al nivel de los miembros (dirigencia, mandos medios, bases), o entre distintos grupos que cuentan con espacios a lo interno del partido (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)?
3. ¿Es la democratización del partido tema de debate entre dirigentes o candidatos a puestos de dirigencia o de elección popular? De ser así, ¿cuáles son los principales puntos de debate?

Reglas y procedimientos para elección de candidatos a puestos públicos o de dirigencia

1. ¿Qué mecanismos rigen la designación o escogencia de candidatos a puestos públicos o de dirigencia en el partido? ¿Son respetadas estas disposiciones? ¿Por cuánto tiempo se han aplicado?
2. ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, público en general) tienen derecho a participar en la escogencia de candidatos a puestos de

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

elección pública y/o de dirigencia en el partido? ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, público en general) tienen derecho a postularse como candidatos a puestos de elección pública y/o de dirigencia en el partido?

3. ¿Existen diferencias en cuanto a las normas para escoger y/o para competir de acuerdo al nivel del puesto en cuestión (por ejemplo: entre candidatos presidenciales, legislativos y municipales, o entre distintos órganos de dirección dentro del partido)?
4. ¿Qué tan proclives son los procesos de elección interna de candidatos y/o de dirigencia a ser influenciados por la cúpula o los líderes en ejercicio del partido? De existir influencia, ¿cómo se manifiesta?

Acceso de bases o mandos medios a dirigencia y líderes electos del partido

1. ¿Qué tan fluido y efectivo es el acceso que tienen dirigentes de mandos medios o de las bases del partido a los líderes o cúpula de la agrupación?
2. ¿Están contemplados en el estatuto mecanismos para garantizar la constante comunicación entre las bases y mandos medios del partido con la cúpula de la institución? ¿De ser así, se respetan estos mecanismos?
3. ¿Qué peso tienen los procesos informales de comunicación a lo interno del partido entre grupos de distintos niveles? Si fueran importantes, ¿en qué consisten?
4. De no ser muy fluida o eficiente la comunicación interna en el partido, ¿cuáles son las principales quejas de las bases y mandos medios al respecto?
5. ¿Varía en algo la fluidez y la efectividad de la comunicación entre bases, mandos medios y cúpula del partido cuando este se encuentra en campaña electoral? Si es así, ¿cómo varía?

Institucionalización, democratización y transparencia

Grado de apertura y participación en los procesos de toma de decisiones en cuanto a cambios en líneas ideológicas y/o programáticas fundamentales del partido

1. ¿Cuál es el proceso que se sigue a lo interno del partido para definir las principales posturas programáticas o cambios importantes de las líneas ideológicas? ¿Quiénes participan en estos procesos? ¿Cómo se organiza su participación?
2. ¿Son las decisiones tomadas en estos procesos respetadas por los líderes del partido y/o por sus miembros electos en puestos públicos?
3. ¿Qué tanto han cambiado las posturas centrales del partido en términos programáticos y/o ideológicos en los últimos años? De haber cambiado, ¿quiénes propiciaron estos cambios? ¿Generaron las reformas niveles significativos de conflicto interno? De ser así, ¿por qué?

Participación o representación dentro del partido de movimientos o grupos de interés relevantes en el país

1. ¿Existe en el partido representación explícita de distintos grupos o movimientos importantes en el país (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)? ¿Está la existencia y representación de estos movimientos o grupos regida estatutariamente?
2. En todo caso, ¿cómo se designan los miembros y los representantes de estos grupos a lo interno del partido?
3. ¿Qué funciones cumplen estos grupos dentro del partido? ¿Tienen algún derecho más allá de los que disfrutan los demás miembros? ¿Existe algún mecanismo legal que les garantice espacios en puestos de dirección o en candidaturas con fines electorales (cuotas, espacios reservados para sus representantes, etc.)?
4. ¿Se han dado cambios en cuanto a la cantidad o la relevancia de este tipo de representaciones en el partido en los últimos años?

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

De ser así, ¿en qué han consistido estos cambios y cómo han afectado la fortaleza institucional del partido?

5. Finalmente, ¿qué tan abierto o flexible se muestra el partido para incorporar a nuevos grupos o movimientos en sus estructuras? Particularmente, ¿cómo ha reaccionado el partido y dado cabida a las necesidades de representación de grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio de la política en la región como: las mujeres, los grupos étnicos o los ciudadanos con discapacidad?

Transformaciones y reformas para impulsar el fortalecimiento de los niveles de democratización

1. ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer los niveles de democratización en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
2. De haberse dado cambios, ¿en qué consistieron? ¿Cuánta oposición interna se generó a partir de las reformas y por qué?
3. ¿Fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo se han fortalecido o mejorado los niveles de democratización en el partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
4. Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para mejorar sus niveles de democratización y por qué?

c. Transparencia

En términos generales, transparencia en los partidos políticos se ha asociado con la existencia de claridad y probidad en la proveniencia, distribución, manejo y uso de los fondos con que estos cuentan para financiar sus actividades, tanto electorales como no electorales²⁵. No obstante, a nuestro entender no es posible definir a un partido como transparente si la claridad y probidad no están

²⁵ Ver por ejemplo, Casas Zamora (2003); García Laguardia (2003); Zovatto G. (2003); PEN (2001, Cap. 9, especialmente pp. 285-296); Urcuyo Fournier (1997b).

Institucionalización, democratización y transparencia

presentes también en sus procesos electorales internos; y si no cuenta con reglamentos, órganos y actividades efectivas cuyo fin sea precisamente garantizar el control y el respeto de las normas éticas y legales por parte de sus miembros, tanto dentro del partido como en la función pública.

Así pues, con la idea de reflexionar en torno a los niveles de transparencia en los partidos políticos en la región, se plantea la siguiente pregunta general: ¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de América Latina, y qué impacto tendrán estos cambios en su fortaleza institucional y su legitimidad democrática? Para responder esta pregunta nos parece adecuado discutir en torno a las siguientes líneas:

Proveniencia y manejo del financiamiento del partido

1. ¿Existe un reglamento que regule el financiamiento del partido? Si es así, ¿se respeta ese reglamento?
2. ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del partido?
3. ¿Qué órgano interno está encargado de manejar las finanzas del partido? ¿Cómo se eligen sus miembros? y ¿qué nivel de independencia tienen con respecto a: 1) la dirigencia del partido, 2) los candidatos del partido?
4. ¿Cómo se distribuyen los fondos entre las distintas actividades del partido? ¿Cómo se decide cómo se distribuyen? ¿Cómo se controlan los gastos del partido?
5. ¿Están todas las actividades financieras del partido debidamente documentadas? Si es así, ¿están estas a disposición del público?
6. ¿Mantiene el partido la misma estructura para el manejo y control financiero cuando enfrenta procesos electorales? Si no, ¿cómo varía?
7. ¿Cómo se controlan los dineros que recibe el partido en tiempos electorales (tanto en elecciones nacionales como internas)? ¿Tienen los candidatos en algún momento estructuras paralelas

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

para manejar las finanzas de sus tendencias? Si es así, ¿cómo son controladas por el partido? En cualquier caso, ¿qué nivel de influencia ejercen los candidatos (presidenciales, parlamentarios, de gobiernos locales) en cuanto al manejo y uso de los recursos del partido?

Probidad y aceptación general de procesos electorales internos (elección de candidatos a puestos de elección popular o de dirigencia)

1. ¿Cómo se manejan y controlan los procesos de elección interna en el partido (tanto para elegir dirigencia como candidatos a puestos de elección popular)? ¿Están estos procesos regidos estatutariamente?
2. ¿Existe algún órgano encargado de los procesos electorales internos? De ser así, ¿es este órgano permanente o temporal?, ¿cómo se eligen sus miembros? y ¿qué mecanismos existen para garantizar su neutralidad?
3. ¿Han existido reclamos formales por los manejos o resultados de una elección? De ser este el caso, ¿en qué han consistido?, ¿cómo se han resuelto? y ¿cómo han reaccionado quiénes interpusieron los reclamos ante la resolución?
4. ¿Mantiene el partido archivos con los resultados pormenorizados de sus procesos electorales internos? Si fuera así, ¿están a disposición del público?

Existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción

1. ¿Existen en el partido órganos que controlan y sancionan a sus miembros cuando incumplen normas legales o éticas (tribunales de disciplina, ética, etc.), ya sea a lo interno del partido o al ejercer alguna función pública? De ser así, ¿son estos órganos permanentes o temporales?
2. De existir estos órganos, ¿cómo se elige a sus miembros?, ¿qué atribuciones tienen? y ¿cuál es su nivel de independencia real en el partido?

Institucionalización, democratización y transparencia

3. Igualmente, ¿cómo se decide cuándo van a conocer un caso?, ¿qué repercusiones tienen sus decisiones? y ¿qué tan efectivos son de acuerdo a: 1) los miembros del partido, 2) los ciudadanos en general?
4. Específicamente, ¿cuántos problemas en los que se ha visto envuelto algún miembro del partido han sido conocidos por estos órganos en los últimos años? Si alguno(s), ¿en qué consistió el caso?, ¿cómo se manejó? y ¿qué consecuencias sufrieron los miembros involucrados?
5. En general, ¿qué tan abiertas son este tipo de investigaciones en el partido? ¿Tienen el público o la prensa acceso a las resoluciones dictadas por los órganos de control?

Organización de actividades de rendición de cuentas

1. ¿Organiza el partido de forma periódica actividades en las que sus miembros en puestos de dirección informen, rindan cuentas y se sometan al escrutinio de los demás miembros del partido? De ser así, ¿están estas actividades reglamentadas estatutariamente?
2. Además, ¿cada cuánto se organizan? y ¿bajo qué criterios se evalúa la ejecutoria de los miembros del partido (políticos, económicos, ideológicos, etc.)?
3. Igualmente, ¿cómo se regula la participación en estas actividades? ¿Involucran tanto a miembros en puestos de dirección en el partido como a miembros que ejercen puestos públicos? ¿Se organizan sólo a nivel nacional o también existen actividades similares a nivel local?
4. Finalmente, ¿quiénes rinden cuentas deben entregar informes escritos? ¿Tiene el público en general o la prensa acceso a estas actividades y/o a los informes?

Transformaciones o reformas para impulsar el mejoramiento de la transparencia

1. ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para mejorar los niveles de transparencia en el partido? Si es así, ¿cuándo se

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?

2. De haberse dado reformas, ¿en qué consistieron? ¿Nacieron estas iniciativas dentro del partido o más bien fueron propiciadas por presiones externas?
3. ¿Fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo ha mejorado la transparencia en el partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
4. Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para mejorar sus niveles de transparencia y por qué?

4. Principales puntos de refuerzo o de tensión entre los procesos de institucionalización, democratización y transparencia

Las distintas preguntas sobre cada uno de los vértices de estudio propuestos confirman que los procesos para fortalecer o mejorar la institucionalización, los niveles de democratización y la transparencia en los partidos están mutuamente relacionados. Esto ya sea porque se refuerzan unos a otros, o dado que entran en tensión. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentan algunas actividades o procesos básicos que, ya sea porque generan sinergias o contradicciones, tienen efectos directos en la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos.

a. Puntos de refuerzo

Programas de reclutamiento

Los programas de reclutamiento de nuevos miembros tienen la capacidad de generar estabilidad y mecanismos de renovación partidista. En otras palabras, fortalecen la institucionalidad en los partidos políticos. No obstante para ser exitosos, o sea, para atraer a nuevos líderes que realmente vengan a renovar y a fortalecer al partido, deben de complementarse con estructuras internas abiertas y procesos de elección o designación de dirigencia claros, justos y regidos con reglas estables. De no ser así difícilmente serán atracti-

Institucionalización, democratización y transparencia

vos para las nuevas élites políticas del país. Lejos de generar fortaleza y renovación institucional, programas de reclutamiento en instituciones cerradas y poco transparentes se convierten en acicates para el “amiguismo” y el tráfico de influencias. Esto, desde luego, debilita institucionalmente a un partido.

Programas de capacitación y espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas

Los programas de capacitación y los espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas, tienen un efecto similar. Estos permiten mantener a los miembros de un partido político conscientes e informados de la situación del partido y del país donde este funciona. Igualmente, sirven para reforzar las identidades del grupo en torno a ideas u objetivos que unen e integran a los miembros de la institución, y a la vez los diferencian de los demás partidos. Así, este tipo de programas fortalece la institucionalidad partidaria.

Sin embargo, la capacitación de miembros y los programas de análisis, debate y rendición de cuentas en un partido pueden perder toda relevancia (pueden convertirse en ejercicios insulsos e inútiles), si sus miembros perciben que estos funcionan dentro de estructuras cerradas y/o donde los procesos son poco claros y sus posiciones no son relevantes para la dirigencia. En otras palabras, los beneficios institucionales de los programas de capacitación y los espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas dependen, en gran medida, de la existencia de procesos democráticos y transparentes en los partidos políticos. Si este no es el caso, es muy complicado contar con niveles importantes de participación y apoyo entre los miembros del partido para con este tipo de programas.

Existencia de órganos de control político

Los órganos de control dentro de los partidos (tribunales de disciplina, ética, etc.), generan los controles necesarios para salvaguardar la probidad de sus miembros al desempeñar funciones políticas y así mantener la integridad institucional del partido. Esto es central no sólo para fortalecer la institución a lo interno, sino también ante los ojos de sus simpatizantes y del público en general. Un

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

partido con capacidad de autocontrol y rectificación se convierte en una institución más fuerte y mejor valorada por los ciudadanos.

No obstante, puede generarse exactamente el efecto inverso si estos órganos de control no son independientes, no son respetados, cumplen funciones meramente simbólicas o se califican como arbitrarios. Esto es, si funcionan dentro de estructuras cerradas o poco transparentes. Los órganos de control fortalecen la institucionalidad partidaria cuando se inscriben en partidos democráticos y transparentes, de otra manera son percibidos como “cortinas de humo” que a la larga tienden a debilitar su institucionalidad y el apoyo del electorado.

Así pues, los programas de reclutamiento; los programas de capacitación, análisis y rendición de cuentas y la existencia de órganos de control político fortalecen la institucionalidad de un partido en el tanto este cuente con procesos internos que funcionen de forma democrática y transparente. Las preguntas que pueden hacerse en este caso son: 1) ¿se están aprovechando las sinergias que se dan en términos de institucionalización, democratización y transparencia, cuando se ejecutan este tipo de programas o existen estos órganos en los partidos de la región? y, en todo caso, 2) ¿cuál es la mejor forma de fomentar estos programas y órganos dentro de un partido de forma tal que se aprovechen al máximo los múltiples beneficios que podrían generar?

b. Puntos de tensión

Disciplina partidaria

La disciplina partidaria, o sea, la capacidad de generar comportamientos comunes a partir de decisiones centralizadas es, en muchas ocasiones, clave para el buen funcionamiento de un partido político. Esto es especialmente cierto en las funciones que este desempeña en el gobierno (ya sea como oposición o partido oficial). La estructura y las ideas integradoras que mantienen a un partido unido deben ser lo suficientemente fuertes como para que este se presente como un bloque cuando sea necesario. La disciplina en un partido lo fortalece como institución en el tanto hace posible el tra-

Institucionalización, democratización y transparencia

bajo en equipo y, en general, el alcanzar pequeñas y grandes victorias al competir con otros partidos (particularmente en el ámbito parlamentario).

Sin embargo, es muy complicado llegar a decisiones de consenso de manera eficiente y, en virtud de ellas, poder generar líneas férreas de partido cuando las instituciones cuentan con estructuras que funcionan siguiendo procedimientos muy abiertos y democráticos. Estos procedimientos son lentos y las decisiones, cuando al fin se toman, pueden ser tardías. Esto muchas veces contraviene las necesidades de los dirigentes o líderes de un partido, y su objetivo de ser eficientes en sus funciones gubernamentales, reaccionar sin dilación a las demandas de sus seguidores y mantener al partido cohesionado en torno a ideas comunes.

Democratización de las normas para participar (votando o compitiendo) en procesos internos

De la misma forma, las reglas para definir quien tiene derecho a elegir o a ser electo dentro de un partido tienden a enfrentar el fortalecimiento institucional con la transparencia y la democratización. Está claro que entre más abiertas y generalizadas sean estas normas, más democrático será el partido y, por ello, más transparentes y sensibles al escrutinio público serán sus procesos internos. No obstante, mayores niveles de apertura en los procesos de elección interna de un partido tienden a reducir su cohesión (exacerban los incentivos para la creación de facciones), complican el control de sus miembros, elevan los costos económicos de los procesos, generan incentivos para privilegiar lo electoral sobre sus demás funciones y, en general, reducen los beneficios de quienes se integran y participan permanentemente en las actividades internas –no electorales– de la institución (propician una “indiferenciación” entre miembros y simpatizantes). Desde luego que esto reduce la fortaleza institucional de un partido político.

Democratización de los procesos de generación de políticas

En nombre de la democracia y como reacción a la crítica de ser “estructuras cerradas”, muchos partidos han puesto en práctica

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

mecanismos de consulta popular y/o a grupos de interés importantes de la sociedad, cuando deben tomar decisiones relevantes. Esto se da, especialmente, cuando se elaboran programas de gobierno y antes de tomar posición en temas controversiales. Obviamente este tipo de ejercicios profundiza los niveles de democratización y transparencia en los partidos.

Sin embargo, estos procesos también conllevan algunos problemas, particularmente en términos de cohesión y eficiencia institucional. Generar políticas o posiciones a partir de consultas populares es lento y costoso. Además convierte los debates intra-partido en palestras públicas, en las que es más probable que se asuman posiciones a partir de la racionalidad electoral y no necesariamente de acuerdo a principios ideológicos integradores. De igual forma, este tipo de procesos tiende a “invisibilizar” las diferencias entre miembros y simpatizantes, pues les resta a los primeros influencia en las decisiones internas de la institución. Esto debilita uno de los incentivos más importantes que existen para participar y contribuir como miembro en las actividades de un partido. En otras palabras, independientemente de sus beneficios en términos de transparencia y democratización, abrir en demasía los procesos internos de generación de políticas puede debilitar institucionalmente a un partido político.

Por tanto, aunque son prácticas que pueden beneficiar a un partido en algunos ámbitos, la disciplina partidaria, la democratización de los procedimientos para elegir o ser electo en un partido y la democratización de los procesos para generar políticas o posiciones tienen un alto “costo de transacción”. Así pues, vale preguntarse: 1) ¿si en el caso de un partido en particular, sus miembros están conscientes de estos “costos”? y 2) ¿cuál es en cada caso el balance a que debe aspirar un partido de acuerdo a su contexto y a su desarrollo como organización?

5. Observaciones finales

La democracia es una realidad hoy en América Latina. Sus vaivenes y la posibilidad de retrocesos patente en la indisposición de los ciudadanos con los resultados de sus sistemas políticos no dejan

Institucionalización, democratización y transparencia

de causar preocupación, y nos recuerdan la urgencia de fortalecer los procesos de consolidación democrática en la región. Probablemente el primer paso, y uno de los más importantes para lograr este objetivo, consiste en lograr la consolidación de instituciones fuertes, permanentes y confiables. Dado su rol de enlace entre la sociedad y el Estado y su papel en la conducción de las actividades centrales de los procesos democráticos, fortalecer y mejorar la funcionalidad de los partidos políticos debe de ser una prioridad. Lo anterior toma carácter de urgencia ante las transformaciones y la pérdida de apoyo y confianza de que estos son objeto en la mayoría de las naciones democráticas, y ciertamente en América Latina.

Como se observó, la pérdida de apoyo y confianza hacia los partidos pareciera ser ocasionada por falencias al cumplir con sus principales roles en la sociedad, sobre todo esos que los distingue como organización. Por tanto, es en este ámbito primordialmente en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. El presente capítulo propuso reflexionar en torno a las reformas que deben impulsarse, o que se han impulsado, en tres frentes o vértices de estudio: la institucionalización, la profundización de los niveles de democratización y la transparencia en los partidos. Así, se planteó una definición operativa en cada caso y algunas líneas que sirvan como directrices para la discusión. Las líneas de reflexión fueron introducidas por una pregunta general integradora, complementada por una serie de preguntas puntuales. El estudio y la discusión de estas preguntas deberían de aclarar posiciones, y permitir la evaluación de los partidos políticos en términos de los objetivos trazados.

A partir de este marco general de análisis, los capítulos 3, 4 y 5 se adentrarán en un estudio más detallado de cada uno de los vértices. Partiendo de las observaciones y líneas de reflexión propuestas, se podría discutir por lo menos en torno a seis puntos:

Vale la pena reflexionar y ahondar en las causas de la erosión de la estima y la confianza hacia los partidos en la región. No hay duda que el estudio más detallado de casos en distintos países va a enriquecer este debate.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Es importante discutir, agregar, cambiar y hasta replantear las líneas de reflexión y las respectivas preguntas sugeridas en torno a los temas de institucionalización, democratización y transparencia en los partidos políticos.

Sería muy beneficioso el que, a partir de la discusión anterior, se reevaluaran y, de ser necesario, complementaran o modificaran las definiciones operativas que se ofrecieron para cada uno de los vértices estudiados.

Es esencial discutir las respuestas que emergen a partir de las preguntas generales que encabezan cada uno de los vértices de estudio, así como de algunas de las preguntas específicas que complementan las líneas de reflexión en cada uno de los temas. Las experiencias a partir de casos en distintos países serán clave en este ejercicio.

Valdría la pena analizar con detenimiento la forma en que distintas actividades en los partidos tienden a reforzar o a enfrentar los procesos de institucionalización, democratización y transparencia. Esta discusión se vería muy enriquecida si se complementa echando mano a ejemplos concretos.

Finalmente, y en virtud de todo el análisis anterior, es importante discutir pautas de acción o prácticas concretas que permitan fortalecer a los partidos políticos de la región en términos de su institucionalización, democratización y transparencia. De nuevo, comparar experiencias de partidos en distintos países del área es muy importante para el desarrollo de esta discusión.

Contar con partidos más fuertes y funcionales beneficia directamente el proceso de consolidación democrática. Esto no sólo porque permite crear condiciones para elevar la calidad y eficiencia de este sistema de gobierno²⁶, sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción o renovación de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es,

²⁶ Para un muy buen estudio sobre cómo evaluar la “calidad de la democracia” ver PEN (2001).

Institucionalización, democratización y transparencia

probablemente, la mejor manera de garantizar el éxito y la sostenibilidad de los procesos de transición democrática en la región. Si la democracia es impensable sin partidos, más vale que empecemos cuanto antes a reflexionar sobre cómo fortalecerlos.

Bibliografía

Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg (editores). *Partidos Políticos de América Latina*. Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.

Carballo, Manuel. “El Partido Liberación Nacional: necesidad de nuevos contenidos y formas de acción”. En *El nuevo rostro de Costa Rica*. Juan Manuel Villasuso (editor). Costa Rica, CEDAL, 1992.

Casas Zamora, Kevin. *Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.

Cerdas Cruz, Rodolfo. *El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*. Costa Rica, Red Editorial Iberoamericana Centroamérica, 1993.

Cuéllar, Roberto, y Luis Cordero. “Presentación”. En Mena Keymer, Carlos Eduardo. *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 45. Costa Rica, IIDH, 1999.

Daalder, Hans. “Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique”. En *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Richard Gunther, José R. Montero y Juan J. Linz (editores). Oxford, Oxford University Press, 2002.

Dalton, Russell J. “The Decline of Party Identifications”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Dalton, Russell J., y Martin P. Wattenberg (editores). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2000a.

—. “Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000b.

—. “Partisan Change and the Democratic Process”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000c.

Farrell, David M., y Paul Webb. “Political Parties as Campaign Organizations”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000.

García Laguardia, Jorge Mario. *Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.

Gomáriz Moraga, Enrique. *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI*. Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert, 2001.

Gunther, Richard, José R. Montero, y Juan J. Linz (editores). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

Hazan, Reuven Y. “Candidate Selection”. En *Comparing Democracies 2*. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (editores). Londres, SAGE, 2002.

Hazan, Reuven Y., y Gideon Rahat. “Representation, Electoral Reform and Democracy: Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel”. En *Comparative Political Studies*. 2000, pp. 1310-1336.

Institucionalización, democratización y transparencia

Hernández Valle, Rubén. “La democratización interna de los partidos políticos”. En *Democracia, elecciones y derechos humanos; Memorias IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*. Germán Bidart Campos et al. (editores). Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991.

IADB, (Inter-American Development Bank). *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C., The John Hopkins University Press, 2000.

King, Anthony. “Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections”. En *Polity* 2/2. 1969, pp. 111-141.

Latinobarómetro. varios años. “Informes de prensa”, <http://www.latinobarometro.org/>.

Lawson, Kay, y Peter H. Merkl (editores). *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton, Princeton University Press, 1988.

LeDuc, Lawrence. “Democratising Party Leadership Selection”. En *Party Politics* 7. 2001, pp. 323-341.

Linz, Juan J. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”. En *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Richard Gunther, José R. Montero y Juan J. Linz (editores). Oxford, Oxford University Press, 2002.

Mair, Peter. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford, Clarendon Press, 1997.

Núñez, Eduardo. “Representatividad e intermediación política.”. En *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*. Enero-junio 1998, pp.149-180.

Panebianco, Angelo. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Patterson, Thomas E. *Out of order*. New York, Vintage Books, 1994.

PEN, (Proyecto Estado de la Nación). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2001.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Perelli, Carina, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto G. (editores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90.* Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995.

Rojas Bolaños, Manuel. “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”. En *Sinergia* 8. 1998, pp. 117-126.

Sánchez, Fernando F. “Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change”. D. Phil. Thesis, en *Department of Politics and International Relations*. Oxford, University of Oxford, 2003.

Sartorius, Nicolás. *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos.* Barcelona, Península, 1996.

Scarrow, Susan E., Paul Webb, y David M. Farrel. “From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies.* Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000.

Schmitt, Hermann, y Sören Holmberg. “Political Parties in Decline?”. En *Citizens and the State.* Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (editores). Oxford, Oxford University Press, 1995.

Thesing, Josef. “Transición, democracia y partidos políticos: tareas e importancia de los partidos”. En *Panorama Centroamericano.* Abril-junio 1996, pp. 31-44.

Urcuyo Fournier, Constantino. “Partidos políticos y cooperación internacional para la renovación de la política en Centroamérica y Panamá”. En *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano.* Constantino Urcuyo Fournier (editor). Costa Rica, PNUD, 1997a.

—, editor. *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano.* Costa Rica, PNUD, 1997b.

Webb, Paul, David M. Farrell, y Ian Holliday (editores). *Political Parties in Advanced Industrial Democracies.* Oxford, Oxford University Press, 2002.

Institucionalización, democratización y transparencia

Zelle, Carsten. “Social Dealignment vs. Political Frustration: Contrasting Explanations of the Floating Vote in Germany”. En *European Journal of Political Research* 27. 1995, pp. 319-345.

Zovatto G., Daniel. *Dinero y política en América Latina: Una visión comparada*. Series Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.

Capítulo II

Institucionalización partidaria en América Latina: del espíritu de las leyes a los desafíos de la virtualidad

María de los Ángeles Fernández

1. Introducción

Desde que Huntington¹ señalara que la institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos, definiendo asimismo el nivel de institucionalización de cualquier sistema político como la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia, se ha desplegado una vasta literatura en el campo de las Ciencias Sociales que ha pretendido dar cuenta del nivel, naturaleza, dificultades que enfrenta este proceso así como indicadores de su existencia y sus implicaciones, no ya para cualquier sistema político sino, en específico, para los sistemas democráticos. En este contexto, los partidos políticos como unidad de análisis, así como los sistemas de partidos, han formado parte de una pléthora importante de trabajo intelectual. En buena parte de la literatura es posible constatar que, cuando se analiza el fenómeno de la institucionalización, se pasa muchas veces sin más trámite de la referencia al partido a la alusión del sistema de partidos. Ello pudiera deberse a que, a medida que se instalaba la perspectiva propia de

¹ Huntington (1991: 23).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

la teoría de sistemas (en sentido amplio), los sistemas de partidos han terminado por ser más importantes que las preocupaciones de los estudiosos por los partidos individualmente considerados.

Cualquier discusión sobre los partidos políticos parece remitir, inevitablemente, a los temas de representación y comunicación, pero también a asuntos relacionados con la influencia, agenda-setting y control, así como su origen en la sociedad civil conduce, inevitablemente, a referirse a la existencia de una esfera pública y a la necesidad de que los gobiernos sean más *accountable*.

En la actualidad, ya no se discute la necesidad de partidos políticos institucionalizados como un requisito para una democracia estable y sustentable en el tiempo. No sólo es una aspiración normativa, aspecto que el mismo Huntington² se encargó de resaltar cuando afirmó que las instituciones políticas tienen dimensiones morales tanto como estructurales, y que la existencia de instituciones políticas capaces de dar contenido a los intereses públicos distingue a las sociedades políticamente desarrolladas de las subdesarrolladas, así como también diferencia a las comunidades éticas de las que no lo son, sino también reviste interés práctico, estando ambas relacionadas, a nuestro juicio: hasta el momento, no se han propuesto otras formas de democracia que puedan operar sin el concurso de los partidos políticos, por lo que continúan siendo instrumentos esenciales del juego político. Adicionalmente, y para el caso de América Latina, se ha sugerido que en los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes existen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas, entendidos éstos como un esfuerzo por debilitar las instituciones³. ¿Sucede lo mismo en otras latitudes? Diamond y Gunther⁴ han llegado a indicar que es demasiado llegar a afirmar que partidos políticos fuertemente institucionalizados son una condición necesaria para consolidar la democracia o mantener su vitalidad, a la luz de las experiencias de países

² Huntington (1991: 32 y 36).

³ Así se indica en Navia (2003: 19) y en Mainwaring (2003: 373).

⁴ Diamond y Gunther (2001: x).

Institucionalización, democratización y transparencia

como Polonia, Hungría y República Checa que lograron consolidar rápidamente sus nuevas democracias debido al concurso de otros factores tales como la cercanía con Europa Occidental y una cultura política que generó un fuerte compromiso inicial con la democracia. Sin embargo, dicho autores llegan a conceder que, cuando la democracia no se legitima rápidamente por otros medios, entonces, instituciones políticas débiles, un pobre desempeño político y el cinismo acerca de los partidos y los políticos obstruyen la consolidación, poniendo incluso en riesgo la viabilidad de la democracia. La institucionalidad política y su fortalecimiento, por tanto, hacen parte del conjunto de ingredientes que emulsionan el enraizamiento de la democracia.

El presente documento tiene por objetivo identificar algunas dimensiones o ámbitos que debieran ser atendidos, a fin de impulsar la sustentabilidad de la institucionalización partidaria. Para ello, se sigue la presente hoja de ruta: en primer lugar, realizamos una revisión de la comprensión del fenómeno de la institucionalización partidaria desde algunos de los autores más emblemáticos de la Ciencia Política, haciendo referencia igualmente al juicio que éstos emiten acerca del mapa de la institucionalización partidaria en América Latina, basado en estudios empíricos. Enseguida, nos remitimos a reconocer la experiencia de trabajo de CAPEL en la materia, que ha logrado conjugar las visiones de los actores (partidos políticos), tribunales electorales y la academia, en una experiencia inédita de conversación entre tres mundos distintos acerca de los ejes considerados necesarios para el fortalecimiento de los partidos políticos en la región: institucionalización, democratización y transparencia. Finalizaremos con la indicación de un conjunto de sugerencias que podrían permitir el avance hacia una segunda etapa de los procesos de institucionalización, teniendo como contrapunto las sinergias y tensiones entre los tres ejes identificados en algunas conclusiones seleccionadas de los talleres que, por ámbito regional, CAPEL ha realizado en América Latina.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

2. Institucionalización partidaria: recorridos académicos y algunos “téngase presente”

Hemos iniciado nuestra reflexión recurriendo a Huntington. Resulta casi imposible no identificar en todos los estudios sobre institucionalización política la referencia inexcusable a lo propuesto por dicho autor. Sin embargo, la literatura parece dar prioridad al análisis de los partidos en cuanto a sistema, por un lado y, por otro, se constata una búsqueda de instrumentos teóricos de más fácil operacionalización a los por él propuestos.

De esta forma, uno de los análisis más emblemáticos es el realizado por Mainwaring y Scully⁵ quienes han argumentado en una vasta literatura acerca de las cuatro dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos, las que serían: 1) La estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos; 2) Los partidos importantes deben tener raíces más o menos estables en la sociedad para, de esta forma, estructurar las preferencias políticas a lo largo del tiempo; 3) En un sistema de este tipo, los actores políticos importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos. Las élites políticas basan su conducta sobre la expectativa de que las elecciones serán la ruta principal que conduce al gobierno; 4) Las organizaciones partidarias tienen importancia, no estando subordinadas a los intereses de líderes ambiciosos, adquiriendo estatutos y valor propios. Ambos autores crearon índices con base en los trabajos de Sartori, a fin de aprehender el grado diferencial de institucionalización de los partidos en América del Sur. En el cuadro adjunto, ambos autores grafican la institucionalización del sistema de partidos en América Latina:

⁵ Mainwaring y Scully (1995: 4).

Institucionalización, democratización y transparencia

Tabla 1

Institucionalización del sistema de partidos en América Latina

País	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Agregado
Costa Rica	2,5	3,0	3,0	3,0	11,5
Chile	2,5	3,0	3,0	3,0	11,5
Uruguay	3,0	3,0	3,0	2,5	11,5
Venezuela	2,5	2,5	2,5	3,0	10,5
Colombia	3,0	3,0	2,5	2,0	10,5
Argentina	2,0	2,5	2,5	2,0	9,0
México	1,5	2,5	1,5	3,0	8,5
Paraguay	1,0	2,5	1,0	3,0	7,5
Bolivia	1,0	1,0	2,0	1,0	5,0
Ecuador	1,0	1,0	2,0	1,0	5,0
Brasil	1,0	1,0	2,0	1,0	5,0
Perú	1,0	1,0	1,0	1,5	4,5

Nota: Los criterios se escriben con letras en el grueso del texto. 3,0 = alto; 2,5 = mediano alto; 2,0 = mediano; 1,5 = mediano bajo; 1,0 = bajo.

Fuente: Mainwaring y Scully (1995: 14).

Mainwaring⁶ señala que, de acuerdo a estos cuatro criterios, los sistemas de partidos de Chile, Costa Rica y Uruguay son los más institucionalizados de América Latina, siendo precisamente en estos países donde la democracia ha funcionado mejor a mediano plazo, aunque se apresura a advertir que ninguna democracia puede resolver todos los problemas y un sistema de partidos razonablemente institucionalizado no es una condición suficiente para un gobierno democrático efectivo. Los casos de institucionalización más débil se encontrarían en Bolivia, aunque menos débil que los casos de Ecuador, Perú y Venezuela a partir de 1993. En cuanto a Brasil, se indica que estaba débilmente institucionalizado entre 1985 y 1994, pero habría mostrado una mayor institucionalización desde entonces.

⁶ Mainwaring (2003: 375).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Payne y otros⁷, por su parte, no dudan en afirmar que el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos constituye una de las tres características que tiene un impacto en la gobernabilidad democrática, avanzando en las bondades que esta condición supone para un sistema democrático: partidos con capacidad de canalización y articulación de demandas, fomento de una mayor estabilidad política y eficacia gubernamental así como mayor predecibilidad e incremento de las probabilidades de que el poder ejecutivo cuente con apoyo en el ámbito parlamentario. Entregan elementos útiles de comparación de sistemas de partidos de países de América Latina por medio de diferentes dimensiones de institucionalización indicadas por Mainwaring y de un índice global que combina las dimensiones individuales. En el primer cuadro se presenta un resumen del criterio y los valores que se tomaron en cuenta al calcular el índice combinado y, en el segundo los autores combinan, en un único índice, las mediciones desarrolladas para valorar las tres primeras dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos. De acuerdo con las mediciones consideradas, los sistemas de partidos que registraron mayor nivel de institucionalización fueron los de Uruguay, Honduras, Costa Rica y Chile. Por el contrario, los de Perú, Guatemala, Ecuador, Brasil y Venezuela se encuentran débilmente institucionalizados. El valor del índice para Bolivia también entraría en este último rango si el país no tuviese un puntaje relativamente alto en términos de la longevidad de sus partidos políticos más grandes. Dependiendo del punto en el que se establezcan las líneas divisorias, podría decirse que los sistemas de partidos de México, Paraguay y Argentina se encuentran moderadamente institucionalizados, mientras que los de Nicaragua, Panamá y Colombia registran un nivel moderadamente débil de institucionalización.

⁷ Payne et al. (2003: 136-140).

Institucionalización, democratización y transparencia

Tabla 2

Resumen de las mediciones utilizadas para calcular el índice de institucionalización del sistema de partidos

País	Criterio 1: Volatilidad electoral	Criterio 2 Estabilidad del sistema de partidos (0 = más alto; 100 = más bajo)	Criterio 2: Identificación con los partidos (1996, 1997)	Criterio 3: Confianza en los partidos (1996-2001)	Criterio 3: Legitimidad del proceso electoral (1996-99)	Criterio 3: Partidos como factor indispensable para el progreso (1997)
Argentina	18,04	22,53	16,96	17,89	56,38	34,78
Bolivia	31,47	20,00	20,35	15,89	28,01	30,40
Brasil	34,77	52,80	14,13	17,60	30,76	27,17
Chile	11,92	0,00	17,89	26,63	74,78	40,17
Colombia	21,44	28,65	18,58	16,97	19,85	39,08
Costa Rica	11,81	3,85	23,77	22,66	72,60	53,13
Ecuador	36,60	80,97	22,97	12,81	24,99	27,33
El Salvador	22,40	40,85	27,65	27,74	40,99	42,48
Guatemala	48,66	98,04	21,54	18,32	48,84	30,50
Honduras	6,95	0,00	34,40	23,59	50,42	61,23
México	18,18	13,60	23,21	27,36	27,20	77,38
Nicaragua	13,39		36,39	23,20	56,77	41,12
Panamá	23,96	7,14	21,90	23,17	59,81	37,22
Paraguay	20,39	6,09	36,48	23,76	27,91	19,83
Perú	49,66	91,35	14,57	19,59	36,87	29,98
Rep. Dominicana	20,80	32,89	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Uruguay	11,93	2,06	38,09	36,97	80,13	64,51
Venezuela	33,01	74,06	17,83	20,08	28,74	42,17
Total	24,19	33,82	23,92	22,01	45,00	41,09

Fuente: Payne et al. (2003: 153 y 154).

*Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina***Tabla 3***Institucionalización del sistema de partidos en América Latina*

País	Criterio 1: Volatilidad electoral	Criterio 2: Estabilidad de partidos	Criterio 2: Identificación con los partidos (1996, 1997)	Criterio 3: Confianza en los partidos (1996- 2001)	Criterio 3: Legitimidad del proceso electoral (1996-99)	Criterio 3: Partidos como factor indispensable para el progreso (1997)	Índice de institucionalización
Uruguay	2,77	2,96	3,00	3,00	3,00	2,55	2,87
Honduras	3,00	3,00	2,69	1,89	2,01	2,44	2,65
Costa Rica	2,77	2,92	1,81	1,82	2,75	2,16	2,46
Chile	2,77	3,00	1,31	2,14	2,82	1,71	2,38
México	2,47	2,72	1,76	2,20	1,24	3,00	2,29
Paraguay	2,20	2,88	2,86	1,91	1,27	1,00	2,13
Panamá	2,20	2,85	1,65	1,86	2,33	1,60	2,13
El Salvador	2,28	2,17	2,13	2,24	1,70	1,79	2,11
Argentina	2,48	2,54	1,24	1,42	2,21	1,52	2,03
Nicaragua	2,70		2,86	1,86	2,22	1,74	2,02
Colombia	2,32	2,42	1,37	1,34	1,00	1,67	1,85
Bolivia	1,85	2,59	1,52	1,25	1,27	1,37	1,74
Venezuela	1,78	1,49	1,31	1,60	1,30	1,78	1,58
Brasil	1,70	1,92	1,00	1,40	1,36	1,26	1,50
Ecuador	1,61	1,35	1,74	1,00	1,17	1,26	1,43
Guatemala	1,05	1,00	1,62	1,46	1,96	1,37	1,32
Perú	1,00	1,14	1,04	1,56	1,56	1,35	1,19
Total	2,18	2,31	1,82	1,76	1,83	1,74	1,93

Fuente: Payne et al. (2003: 153 y 154).

Institucionalización, democratización y transparencia

Sin embargo, los hallazgos más recientes acerca de los estudios sobre la institucionalización partidaria nos alertan de dos fenómenos que debieran ser atendidos como nuevas premisas, tanto para futuros programas de investigación en la materia, tanto por las recomendaciones de política que buscan promover la existencia de partidos razonablemente institucionalizados en la región:

- a) Si bien la institucionalización hace referencia a un proceso por medio del cual una práctica u organización se convierte en una bien establecida y muy conocida y los actores desarrollan expectativas, orientaciones y una conducta basada en el supuesto de que esta práctica u organización predominará en un futuro previsible, advierte Mainwaring⁸ que hay que ser cuidadosos en convertirla en un fenómeno teleológico y de tipo lineal. Es categórico cuando afirma que la institucionalización muy elevada puede asociarse con un sistema de partidos nulo, por lo que avanza en precisar que es el nivel bajo de institucionalización el que tiende a producir problemas. Se alerta contra los mitos referidos a la necesidad de partidos fuertes en una democracia y sobre la afirmación según la cual los partidos políticos estarían en crisis en cualquier parte, si bien hace la salvedad para este segundo caso de que los partidos permanecen mucho más fuertes en las democracias industriales que en gran parte de América Latina. Cabe preguntarse si la permanencia en el tiempo y su durabilidad es un factor de inmunización a la crisis. Los casos de Uruguay y de Chile, que Mainwaring y Scully⁹ indican como democracias nuevas (o en recuperación) en América Latina parecen ser una evidencia de ello, pues disponían de un sistema institucionalizado de partidos y otras instituciones democráticas antes de la interrupción de sus respectivas democracias. El resurgimiento de las mismas habría proporcionado el espinazo para una práctica democrática.
- b) En segundo término, los debates sobre la institucionalización partidaria impulsados por CAPEL han colocado el énfasis en los

⁸ Mainwaring (2003: 375).

⁹ Mainwaring y Scully (1995: 22-23).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

aspectos formales, con un acento predominantemente jurídico. Este enfoque permite ver sólo la punta del iceberg que no debe ser, de todas maneras, menoscambiado. Señalados en muchos casos como la evidencia empírica más palpable de la institucionalización partidaria, se ha indicado que la lectura de los estatutos de un partido es raramente inútil, aunque nunca suficiente. La redacción de un texto dado es una manifestación tangible de la reivindicación de la existencia de la organización. El estancamiento de las fronteras en relación al exterior, el grado de precisión normativa y de estructuración interna, la presencia o la ausencia de una declaración de principios desarrollando los objetivos manifiestos del partido, son reveladores del grado al cual los primeros dirigentes y sus sucesores debieron y pudieron asentar y legitimar su control y del grado de consolidación de la relación partidista¹⁰. En la misma línea argumenta Panebianco¹¹ en su estudio cuando denuncia que una premisa que resulta evidente para aquellos que la adoptan es que la ideología de cada partido sería el mejor indicador del funcionamiento de su estructura interna. No se puede dar crédito absoluto a las definiciones normativas y doctrinarias de los partidos porque los estatutos son sólo una pálida huella: poco más que un punto de partida para el análisis organizativo de un partido político. Darse por satisfechos con los estatutos y con el organigrama implicaría una suerte de ceguera particular. Se ha constatado, por ejemplo, que estudios empíricos sobre aspectos específicos de las funciones de los partidos políticos, como es el proceso de selección de candidatos y su vinculación con la democracia interna, se encuentran con la distancia entre lo que realmente ocurre en los partidos y lo que las reglas señalan que debería ocurrir, generando tensiones sobre la estructura formal y las reglas informales, así como cambios constantes en los procedimientos que los partidos utilizan para seleccionar sus candidatos.

¹⁰ Offerlé (2004: 65).

¹¹ Panebianco (1990: 87).

Institucionalización, democratización y transparencia

tos. Los partidos parecen ser muy hábiles en el uso de estrategias de acomodación de las reglas en función de sus estrategias electorales, lo que resulta de la legitimación de los órganos del partido a través de mecanismos excepcionales y *ad hoc*¹². Este mismo fenómeno es observado por Katz¹³ cuando señala, con relación al estudio de los modelos de democracia partidista, que una respuesta para los líderes es democratizar la selección de candidatos en la forma, mientras centralizan el control de la práctica, dando la apariencia de democracia, pero sin sustancia.

Para avanzar en la comprensión de las dinámicas internas partidarias, se requiere disponer de nuevas herramientas de análisis de la realidad las que, desde la Ciencia Política, pueden ser provistas por el enfoque neoinstitucionalista, que señala que las instituciones formales e informales son elementos moldeadores del proceso político y presta atención a ambas. Es más, en estudios recientes¹⁴ se indica que las estructuras formales de los partidos de nuestra región, que imitan a sus pares de Europa, nos dice poco de cómo los partidos políticos operan en la práctica y alertan sobre la necesidad de pesquisar sus organizaciones informales, fuertemente enraizadas en la base y no carentes, en muchos casos, de vínculos de co-presencia con las redes de clientelismo y de patronazgo tan usuales en nuestra región. Resulta de interés, no sólo mencionar sino conocer, los esfuerzos iniciales en desarrollo por conceptualizar y operacionalizar la organización partidaria informal, por medio de la creación de indicadores de formalidad e informalidad en diferentes áreas de la vida del partido, que son: estructuras de decisión, burocracias centrales, infraestructura de base, fronteras organizacionales, carreras partidarias, membresía, finanzas y organizaciones dependientes. Los hallazgos en la materia tienen implicancias académicas. Por ejemplo, se señala que permite identificar tres tipos de partidos distintos (formalmente institucionalizados, informalmente institucio-

¹² Freidenberg (2003: 11).

¹³ Katz (2001: 277).

¹⁴ Freidenberg y Levistky (2006).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

nalizados y débilmente institucionalizados), sino también observar distintos tipos de énfasis en el quehacer de los partidos¹⁵, oscilando entre los que enfatizan el vínculo programático, que se caracterizan funcionalmente por resolver aceptablemente, mediante un importante esfuerzo de “institucionalización” los problemas de acción colectiva y elección social, articulando una organización estable y consolidada y un programa que identifique al partido en el escenario de competición, con los que privilegian los vínculos y mecanismos clientelares, en los que el esfuerzo político organizativo, que resulta ciertamente intenso, no se invierte en la clarificación y negociación interna de tipo programático sino que la organización del partido se articula en torno al tejido de redes de intercambio de votos por favores y beneficios particularistas a la clientela. Avanzaremos especialmente en las posibilidades de lineamientos de política que se abren con estos hallazgos en la parte final del presente documento.

3. CAPEL y el acento en el partido político como protagonista diferenciado de la vida democrática

Con la invitación a “fortalecer los partidos, fortalecer la democracia”, CAPEL ha desarrollado un trabajo sostenido de reflexión y propuestas para mejorar la calidad de la democracia representativa en América Latina. En este contexto, ha colocado el foco de atención en la necesidad de una funcionalidad sustentable en el tiempo de los partidos políticos de la región, desplegado un trabajo por áreas geográficas y de acompañamiento de los partidos políticos. Devolverle niveles de protagonismo a los partidos políticos como unidad diferenciada de análisis aparece como una vía de trabajo promisoria: no sólo se establece una conexión con una ruta tradicional de estudio de corte micropolítico que pone énfasis en el liderazgo, la estrategia electoral y en su organización interna, siguiendo la senda inaugurada por Michels y continuada por autores como Katz y Mair, sino que contribuye, incorporando una perspectiva práctica, a un área de estudios como es la vida interna de los parti-

¹⁵ Así lo indica Ramón Máiz (2003: 5), siguiendo a Panebianco.

Institucionalización, democratización y transparencia

dos, en la que todavía se nota la ausencia de una sólida definición del poder organizativo¹⁶. Así también lo señala Alcántara¹⁷ cuando plantea la necesidad de conocer cómo funcionan internamente los partidos y las estrategias que desarrollan para alcanzar sus metas, enfatizando el objetivo competitivo-eleccionario a la hora de auscultar cómo se estructuran y funcionan. Un elemento adicional de estudio es el legado histórico de los partidos políticos y las condiciones de (re)surgimiento de los mismos, que establecen los principales recursos políticos (esencialmente el tipo de organización, definiciones estratégicas para captar la adhesión y el rol de liderazgo) que disponen para encarar los desafíos políticos que encaran. Se ha llegado a plantear que el nivel de institucionalización del sistema de partidos es, en gran medida, producto de la historia política de cada país y que las características organizativas de cualquier partido dependen, entre otros factores, de su historia y de cómo la organización ha nacido y se ha consolidado, siendo ésta un área crucial¹⁸.

Las vías de trabajo desarrolladas por CAPEL, por tanto, revisten un interés estratégico tal que, la literatura académica no reconoce sólo los vacíos e insuficiencias que existen en la materia, sino que hace llamados en la línea de perseverar en su estudio de diferentes maneras a fin de acercarse de mejor forma al conocimiento de estos actores bípedos (por sus vínculos con el Estado y la sociedad civil) y difícilmente asibles que son los partidos políticos.

¹⁶ Nos referimos a un estudio sobre la organización de los partidos políticos en Europa a fines de los años 80, en el que se alerta sobre la organización como área deficitaria de exploración y cómo los estudios realizados con acento en el partido de masas han oscurecido la posibilidad de comprender, en perspectiva comparativa, cómo los partidos trabajan, cómo cambian y cómo se adaptan, y cuyos autores son Katz y Mair (1994), así como a la investigación de Pannebianco (1990).

¹⁷ Alcántara (2003: 50).

¹⁸ Huneeus (2001: 122-123) y Payne et al. (2003: 141).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

4. Una posible carta de navegación: algunos nudos de refuerzo del proceso de institucionalización

En esta sección, identificamos –sin ánimo de ser exhaustivos– algunas líneas de reflexión y de trabajo hacia el futuro, haciendo un contrapunto con afirmaciones que emergen de los distintos talleres de trabajo, en la perspectiva de indicar algunas vías de refuerzo y sustentabilidad de los tres ejes de trabajo seleccionados por CAPEL:

- a. “Académicos y políticos parecen estar bastante de acuerdo en tratar las sinergias subyacentes entre democratización y transparencia e institucionalización y transparencia al interior de los partidos”¹⁹.

No sólo desde la perspectiva de los políticos suele percibirse la democratización partidaria como un fenómeno amenazante, tanto para la institucionalidad como para los fines que está llamado a cumplir un partido político: ganar elecciones. Desde el ámbito académico, se entregan antecedentes acerca de cómo los procesos que conllevarían a una mayor democratización interna generan repercusiones no deseadas, bien con relación al mismo objetivo que se busca con el procedimiento, bien en otros ámbitos o fines a lograr, aún reconociendo los beneficios que esta práctica acarrearía, desde el punto de vista normativo. De esta forma, se señala que ésta es una paradoja: cuanto más democráticos son internamente, más rígidos son hacia afuera, cuanto mayor es la influencia de los activistas y menor la de los líderes, más tiende el partido a adoptar posiciones político-ideológicas que le pueden proporcionar poco apoyo popular; o que la incorporación de mecanismos cada vez más participativos en el proceso de selección de candidatos no deriva necesariamente en una mayor democracia interna o que existe el peligro de que la imagen externa de la agrupación como algo homogéneo se dañe, o que se altere la armonía interna, entre las aprensiones que se han manifestado²⁰.

¹⁹ IIDH/CAPEL (2006).

²⁰ Así se reseña en diferentes trabajos tales como Freidenberg (2003: 36); Colomer (2003: 199) y Payne et al.(2003: 168).

Institucionalización, democratización y transparencia

Sin embargo, a pesar de todos estos peligros, nos parece importante llamar la atención sobre la dialéctica virtuosa que pudiera existir entre los tres ejes y cómo los esfuerzos democratizadores al interior de un partido, así como las acciones por transparentar su accionar, tienen repercusiones en una mayor institucionalización. La vinculación entre mayor institucionalidad y formalización y democracia interna parece evidente en los casos en que se ha logrado una mayor representación política de mujeres, que constituyen uno de los grupos tradicionalmente postergados en los espacios de toma de decisiones políticas gravitantes. Los estudios empíricos realizados por Pippa Norris, que consideran la dimensión de la institucionalización de las decisiones, por una parte (pudiendo encontrar sistemas formales, en los que el proceso se desarrolla según normas detalladas y explícitas o bien informales, en los que el procedimiento es menos claro y está sujeto a variaciones en cada ocasión) y, por otra, el grado de centralización de la toma de decisiones (con sistemas centralizados, en los que las autoridades centrales y ejecutivas de diferentes niveles dirigen el proceso y sistemas localizados, en los que los actores principales son las unidades locales y de base del partido), se ha detectado que las estructuras que mayores oportunidades ofrecen para la incorporación de las mujeres son aquellas en las que el proceso de selección de candidaturas se realiza a nivel local y de manera formal. Se informa que éste es el sistema más común en los partidos actuales en Europa Occidental y se basa en que, una vez aceptada la necesidad de llevar a cabo medidas favorecedoras para las mujeres, existe obligación de cumplirlas para los agentes locales²¹.

Es entendible la suspicacia con que las cuotas son percibidas y ello se desprende de la lectura de las conclusiones de distintos talleres. El debate parece haberse instalado en términos de concesión de espacios como sustitutivos del mérito y la capacidad. Resulta curiosa la resistencia que se manifiesta a implementar esta medida por cuanto se ha aplicado con éxito razonable en los partidos políticos de Europa Occidental. Sin embargo, se reconoce al menos la exis-

²¹ Elizondo (1997: 104-105).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tencia de obstáculos para la incorporación o movilidad de determinados grupos o sectores a la hora de promover la democratización interna. Pudiera ser útil, por tanto, iniciar un trabajo de instalación de los debates y argumentos de sentido que se esgrimen para impulsar la adopción de medidas positivas en los países que más han avanzado en materia de igualdad política. Debido a la progresiva importancia que están cobrando en nuestras sociedades los valores de la igualdad, la diversidad, el reconocimiento y la identidad como parte efectiva de las democracias liberales, más allá del respeto a los derechos individuales, se reconoce la idea de que el respecto a la autonomía individual exigiría, de alguna forma, la preservación de la identidad cultural. Ello tiene, como correlato, el reconocimiento de que la formulación de leyes, políticas y reglas se inclinan inevitablemente a un cierto sesgo a favor de los grupos privilegiados en virtud de que su particular experiencia configura implícitamente la norma. Por tanto, allí donde existieran diferencias grupales en capacidades, socialización, valores y estilos culturales y cognitivos, sólo atendiendo a dichas diferencias de alguna forma se podrá lograr la inclusión y participación de todos. Visto así, las medidas de acción afirmativa no constituyen una concesión graciosas, ni una excepcionalidad, sino que se basan en la valoración positiva de la especificidad de las diferentes formas de vida. Otro de los argumentos que se ha esgrimido para obstaculizar la incorporación de cuotas de representación grupal es que actúan más como “techo” que como “piso” en materia de igualdad. Sin embargo, la influencia de los medios de comunicación está generando en muchos casos, debido al impacto simbólico de algunas medidas, lo que se denomina “efecto chimenea” que no hay que descuidar.

La institucionalización de los sistemas de partidos también tiene repercusiones en la transparencia, asociada en los debates sostenidos casi fundamentalmente con el financiamiento, bien de las campañas, bien del accionar cotidiano de los partidos. Es este un tema que no debe ser desatendido por cuanto, al parecer, y a pesar de los avances sustanciales en las reformas al proceso de financiamiento político en la región, todavía queda mucho por hacer. Se ha observado una tendencia desigual hacia el logro de objetivos tales como

Institucionalización, democratización y transparencia

la disminución de la influencia del dinero, la promoción de condiciones más justas de competencia electoral, la utilización provechosa de los fondos públicos, la promoción de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en cuanto al origen y uso de los fondos públicos y los provenientes de fuentes privadas, el fortalecimiento de los mecanismos de control y supervisión y el aumento de la severidad de los actuales sistemas de sanción, entre otros²². Sin embargo, parece necesario dar un paso más en la comprensión del fenómeno de la transparencia entendida de manera más amplia como responsabilidad democrática, lo que se percibe en las indicaciones de algunos de los talleres. Ello se logra, a juicio de Mainwaring²³, de dos formas: los políticos son más responsables ante los líderes del partido, quienes tienen más de un interés conferido en proteger al partido. Es menos probable que los políticos sean agentes autónomos. Por otra parte, fortalece los mecanismos de responsabilidad de los políticos con relación a los votantes, quienes pueden buscar la responsabilidad por medio de los políticos en forma individual o de los partidos. Asimismo afirma que, dada la propensión al personalismo y la debilidad comparativa de los partidos en los sistemas menos institucionalizados, generalmente los mecanismos de responsabilidad democrática son débiles.

La ciudadanía tiende a percibir a la élite vinculada a los partidos políticos como una oligarquía incestuosa, con múltiples redes de contacto familiar y de negocios entre sí, lo que alimenta el descrédito hacia los partidos políticos en la región. Medidas adicionales como leyes electorales que contemplen cláusulas rigurosas de inelegibilidad y de incompatibilidad, favoreciendo la circulación y la desconcentración del poder, así como medidas precisas de regulación de conflictos de intereses (impidiendo lo que se ha denominado “la puerta giratoria”), constituirán incentivos adecuados para una percepción ciudadana más ponderada y benévolas de los partidos políticos y sus dirigencias.

²² Payne et al.(2003: 194).

²³ Mainwaring (2003: 373).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

- b. “Se evidenció, entre los representantes de los partidos, un gran resentimiento con la posición que han adoptado los medios de comunicación y lo que llaman “sociedad civil organizada” con relación a los partidos políticos, ya que se han extralimitado en sus críticas y en sus atribuciones dentro de los sistemas políticos de la región”²⁴.

Para muchos políticos, pareciera que no existen suficientes incentivos para promover la institucionalización partidaria. Al fin de cuentas, la ciudadanía no pareciera premiarla dada la más baja recurrente posición que ocupan los partidos políticos en todos los estudios realizados en América Latina, en el marco más amplio del desarrollo de estudios de medición de percepción de la democracia²⁵. ¿Qué sucede, que la ciudadanía no parece reconocer los esfuerzos que, en muchos casos, se hacen legítimamente en materia de reglas y estructuras estables, particularmente en los procedimientos todavía incipientes de democratización interna y en el cumplimiento de la normativa de financiamiento de los partidos, en diversos países de la región? Aparentemente, no habría una relación causal entre mayor democracia interna y aumento de la credibilidad partidaria. Payne y otros²⁶ muestran algunas revelaciones un tanto incongruentes: por ejemplo, en Costa Rica y en Chile, el nivel de identificación con los partidos es más bajo que el esperado, teniendo en cuenta que el sistema de partidos está institucionalizado y, para el segundo caso, los porcentajes de entrevistados que opinan que los partidos son fundamentales para el progreso del país no son tan elevados como podría esperarse. Otros autores como Alcántara²⁷ matizan los resultados que dan cuenta del rechazo con que la población se expresa acerca de los partidos políticos, debido a que en otro tipo de preguntas, en los mismos sondeos, las mismas personas entrevistadas consideran en porcentajes significativos que

²⁴ IIDH/CAPEL (2006).

²⁵ Al respecto, resulta de interés consultar a Marta Lagos (2003: 163-173).

²⁶ Payne et al. (2003: 155).

²⁷ Alcántara (2003: 48-49).

Institucionalización, democratización y transparencia

los países no pueden funcionar sin los políticos. Pudiera ser, avanza dicho autor, que esta afirmación se debe a la ausencia de alternativas. Considerando que ello es posible, también se constata que la participación electoral, junto con el voto, continúan siendo instrumentos reconocidos y valorados del sistema político. Cabría añadir, además, que las encuestas suelen mostrar diferencias entre las actitudes que señalan las personas y los comportamientos efectivos, y que ello explicaría parte de la brecha.

La mirada de los líderes también debe ser tenida en cuenta²⁸. Se reconoce que los partidos políticos sufren una crisis severa pero, al mismo tiempo, se constata su centralidad y los efectos nocivos de su actual des prestigio. Se reconoce que uno de los problemas es de comunicación. Las soluciones deben buscarse dentro de la política, impulsando partidos fuertes, pero se desconoce la fórmula para llegar a esta meta.

Es cierto que debemos mantenernos alertas acerca de los altos niveles de desconfianza que la ciudadanía expresa con relación a los partidos políticos, pero no tanto por este fenómeno en sí mismo sino en la línea de tratar de comprender la interfase que se produce entre los fenómenos partidarios y lo que la ciudadanía conoce a través de los medios de comunicación. No es tanto que los partidos dependan de los medios para comunicarse con la ciudadanía en las sociedades de masas, entendiéndolos como variables dependientes de un proceso comunicacional más amplio. Los medios de comunicación, particularmente la televisión, ocupan un rol fundamental en la emisión de información política y no son simples bisagras: cambian la forma y la sustancia de los sucesos políticos para adaptarlos al formato mediático. Ello no deja inmune la dinámica de la política partidaria en América Latina, por lo que podríamos considerarlos como variables interviniéntes en el marco de intentos explicativos más complejos. Estudios y propuestas al respecto se convierten en una prioridad cuando todos los indicadores de medición de programación a nivel mundial muestran una regresión cuantitativa de los con-

²⁸ Mencionado en Programa de Naciones Unidas (2004: 66-67).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tenidos políticos en la oferta comunicacional dirigida a las audiencias.

Poco sabemos de este fenómeno y su naturaleza, pero sí detectamos ya sus implicancias y, frente a ellas, no cabe reaccionar anclándose en el resentimiento, tal como se desprende de algunas consideraciones de los diferentes talleres realizados por CAPEL. Algunos autores advierten que la expansión del papel que juegan los medios de comunicación en los países donde la institucionalización de los sistemas de partidos es más débil servirá probablemente para debilitarlos más, agravando el deterioro de sus funciones tradicionales aunque se reconoce que, en algunos casos, realizan una contribución a visibilizar la actividad política, transparentándola²⁹.

c. “Al plantearse alternativas para disminuir el peso de las reglas informales, apareció rápidamente un consenso general en cuanto al equilibrio que debe guardarse entre regulación y eficiencia y/o eficacia partidista”³⁰.

Si bien, como ya hemos mencionado, parecen iniciarse estudios potencialmente fructíferos³¹ para conocer los aspectos informales de la organización partidaria, los que tendrían importantes implicancias académicas como, por ejemplo, ampliar la comprensión convencional acerca de cómo los partidos trabajan o cómo son usualmente categorizados, no debemos obviar las implicancias normativas de un esfuerzo de estas características. Si, como se está comenzando a establecer analíticamente, las vías informales de funcionamiento y dinámica partidarios que se expresan en las distintas áreas de la vida de un partido tienen vinculaciones con fenómenos tales como las redes de clientelismo, que incluso suelen estar bien institucionalizadas a través de los vínculos entre patrones y clientes, estamos en un área de altas turbulencias cuyo conocimiento empírico puede ser satisfactorio a los fines académicos pero que también

²⁹ Mainwaring y Scully (1995: 385) y Saffirio (2003: 203 y ss).

³⁰ IIDH/CAPEL (2006).

³¹ Nos referimos al trabajo de Freidenberg y Levitsky (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

debería tener consecuencias desde el punto de vista político-práctico. Máiz³² lo advierte en dos dimensiones: la primera, cuando señala que el dispositivo clientelar como institución posee relativa capacidad de autorrefuerzo pero que puede devenir en estructuralmente inestable ante la competición con partidos programáticos y otros *brokers*, así como por cambios institucionales que alteren el flujo externo, vertical de recursos. Ello deriva en el denominado “clientelismo corrupto”, que constituye el mecanismo de reproducción y refuerzo de las redes de patronazgo en la medida en que puede facilitar el aporte irregular de recursos, articulándose como circuito traslapado de intercambio indirecto e ilegal de recursos; la segunda, cuando informa la particular forma de confianza que se instala a la base del clientelismo político como lógica de intercambio social, una confianza basada en la particularización que inhibe la posibilidad de acción colectiva, muy distinta a la confianza generalizada, universal e impersonal en los otros y en las instituciones propias del capital social y de la política basada en vínculos programáticos, en partidos políticos e instituciones representativas formales. El clientelismo, basado en relaciones informales de confianza particularizada, socava de manera larvada la democracia.

d. “Uno de los desafíos que enfrenta la democracia interna es el surgimiento de liderazgos muy fuertes y la tendencia al caudillismo”³³.

El énfasis en la institucionalización partidaria, que inhibiría la posibilidad de emergencia de personalidades populistas por sobre las organizaciones, ha oscurecido la importancia del liderazgo partidario, aún en el marco de instituciones partidistas fuertes y sustentables en el tiempo.

No se identifican, en las conclusiones de los distintos talleres regionales impulsados por CAPEL, reflexiones conclusivas en la materia a pesar de constituir un objeto de reflexión y debate perma-

³² Máiz (2003: 11-12).

³³ IIDH/CAPEL (2006).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

nente en la literatura sobre el tema, especialmente señalado en perspectiva crítica. A juicio de Linz³⁴, los cambios en la naturaleza de los partidos, sus organizaciones y su mensaje plantean algunos serios problemas para las democracias modernas puesto que los partidos no son solamente organizaciones para obtener votos de un electorado, sino también para seleccionar y promover líderes para múltiples puestos. Dicho autor observa dificultades para cumplir las funciones de reclutamiento de élites políticas, tanto porque disminuye el número de personas que se afilian a los partidos, como porque la actividad política tiende a profesionalizarse crecientemente, lo que implica que las recompensas relacionadas con ella se convertirán en la motivación central de quien se dedique a la política. Este cambio implica una relación distinta con el liderazgo del partido y una tendencia al reforzamiento de las tendencias oligárquicas al interior de los mismos. Advierte que, crecientemente, los partidos políticos se pueden convertir en organizaciones de personas con cargos y candidatos. Si bien habrá siempre un grupo de gente motivada ideológicamente, también habrá personas motivadas por las ventajas clientelísticas y los incentivos derivados del patronazgo. Se necesita, a su juicio, saber más sobre las motivaciones que llevan a una persona a ingresar hoy día en un partido y a mantenerse activa dentro de él. Es categórico cuando señala que, sin este conocimiento, no entenderemos los problemas de las democracias contemporáneas. Una pista a seguir parece ser el caso europeo, donde muchos partidos consideran todavía el valor de sus miembros y generan acciones demostrativas hacia ellos³⁵.

e. “Es necesaria una reingeniería para el acercamiento de los partidos y la sociedad”³⁶.

Los análisis realizados por CAPEL, en los distintos contextos de la región latinoamericana, se centran en la relación de los partidos

³⁴ Linz (1992: 32 y ss).

³⁵ Varios ejemplos de la fidelización de los miembros de los partidos son señalados por Katz y Mair (1994: 13 y ss).

³⁶ IIDH/CAPEL (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

políticos con la sociedad civil, estando oscurecida o devaluada la relación de éstos con el Estado. El primero de estos vínculos no es menor por su función intermediadora y canalizadora de las demandas de la sociedad, de la que surgen como estructuras políticas. Siendo un actor dual (por emerger desde la sociedad civil y poseer una orientación intrínseca hacia el Estado), suele notarse en falta otro elemento fundamental del análisis: el Estado, hacia el que los partidos dirigen sus demandas. Este otro lado del espejo, que Katz y Mair³⁷ enfatizan en su estudio sobre los partidos políticos de Europa Occidental, debe ser recuperado en los tratamientos académicos y en las vías de acción necesarias para comprender las vicisitudes que experimentan los procesos de institucionalización partidaria. Si para el caso de América Latina se puede aplicar un diagnóstico similar al caso europeo, en el que los partidos aparecen como más fuertes, pero también más remotos (y distantes de la sociedad civil, nos permitimos añadir), cabe preguntarse: ¿dónde están y hacia dónde dirigen sus energías? La ruta orientada hacia el Estado de los partidos políticos europeos puede entregar claves analíticas para entender la senda seguida por las estructuras partidistas en América Latina. De acuerdo a la primera explicación, y reconociendo su carácter extremo, ambos autores señalan la necesidad de moverse desde la concepción tradicional en la que los partidos políticos son vistos como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado o bien situarse en una intermedia, en que los partidos ni representan los intereses de la sociedad civil o actúan simplemente como *brokers* de dichos intereses. Una concepción heurística y más radical propondría que el Estado sea visto como un intermediario entre los partidos políticos y la ciudadanía. Lo que sí parece ser evidente es que el Estado aparece ausente de las conversaciones promovidas por CAPEL y esta ausencia no debe ser descuidada por cuanto éste ocupa un lugar importante para la propia supervivencia de los partidos políticos, bien en términos de legitimación, bien en términos de recursos o capacidades que son ofrecidos y también regulados por el Estado. Los análisis sobre la institucionalización

³⁷ Katz y Mair (1994: 7 y ss).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

de los partidos políticos en América Latina han colocado el acento en las características de este proceso y en las consecuencias de la baja institucionalización pero no el suficiente énfasis en los factores que parecen haber contribuido a ello. En este derrotero explicativo, el Estado puede haber ocupado un rol cuya consideración no se debe descuidar.

5. Conclusiones

Es posible identificar un conjunto de lineamientos de trabajo que permiten visualizar un futuro de ardua y sostenida deliberación, no sólo en el marco de la tríada de actores que han sido contemplados en los procesos impulsados por CAPEL. El itinerario de institucionalización de los partidos políticos, entendido como un ingrediente de sostén de la sustentabilidad de las democracias de la región, es una tarea interminable si es que logramos entender que su consecución se inserta en una perspectiva de mutación y cambio de los partidos políticos. Disminuir las perspectivas lineales y de progreso, avanzando en la configuración de un *continuum* en el que pueden producirse avances y retrocesos, contribuye a insertar los desafíos en una estructura de sentido más razonable y flexible. ¿Cómo saber que se avanza en la línea correcta? Panebianco³⁸ proporciona una pista cuando indica que la correlación de fuerzas entre los partidos y las demás organizaciones que actúan en los distintos escenarios políticos es tanto más favorable a los partidos cuando más se hallan éstos en condiciones de arrojar en la balanza la organización/representación de los intereses colectivos. Cuando este elemento distintivo deja de existir, o se deteriora, la posición del partido en cuanto organización se deteriora en todas las mesas del juego. Esta advertencia permitiría prender las luces de alerta cuando se adviertan zonas de alta turbulencia para la vida de los partidos en los distintos sistemas políticos de la región.

Se necesitan herramientas conceptuales y prácticas que posibiliten mayores niveles de adaptabilidad por parte de los partidos políticos en los escenarios que se ven inmersos y permitan superar las

³⁸ Panebianco (1990: 501).

Institucionalización, democratización y transparencia

dosis de nostalgia y resentimiento que destilan sus dirigencias, ancladas en una visión nostálgica de la política que no volverá. Las funciones tradicionales de los partidos políticos experimentan cambios, no sólo porque surgen nuevos actores en competencia que rivalizan con los partidos políticos y, en definitiva, las cumplen a veces más eficientemente sino que deben enfrentar la ironía de ciudadanías que parecen demandar cada vez a los partidos pero, al mismo tiempo, se muestran más autosuficientes en la resolución de muchos de los problemas que antes traspasaban a estos actores.

Saber navegar en estas nuevas aguas inciertas y disponer de la brújula adecuada es parte del repertorio de las tareas a enfrentar en los tiempos por venir para las democracias adolescentes de nuestra región.

Bibliografía

Alcántara, Manuel. “*Los partidos políticos en América Latina*”. En *La reforma de los partidos políticos*. Santiago, Organización Demócratacristiana de América Latina (ODCA), 2003.

Colomer, Joseph. “Elección de liderazgos”. En *La reforma de los partidos políticos*. Santiago, Organización Demócratacristiana de América Latina (ODCA), 2003.

Diamond, Larry y Richard Gunther. “Introduction”. En *Political parties and democracy*. Diamond, Larry y Richard Gunther (editors). Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001.

Elizondo, Arantxa. “*Partidos políticos y mujeres*”. En *Mujer y política*. Edurne Uriarte y Arantza Elizondo (editores). Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Freidenberg, Flavia y Steven Levistky, “The life of the party? Informal party organization in Latin America”. En *Party Politics*. 2006 (en prensa).

Freidenberg, Flavia. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos de América Latina*. Biblioteca de la

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Reforma Política No. 1, Lima, Asociación Civil Transparencia-IDEA, 2003.

Huneeus, Carlos. “Organización y liderazgo en los partidos políticos. Un análisis comparado de Alemania, España y Chile”. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXI, No. 1, 2001.

Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1991.

IIDH/CAPEL. *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José, IIDH, 2006.

Katz, Richard S. “The problem of candidate selection and models of party democracy”. En *Party Politics*. Vol. 7, No. 3, 2001.

Katz, Richard S. y Peter Mair, *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in western democracies*. London, Sage, 1994.

Lagos, Marta. “A road with no return?” En *Journal of Democracy*. Vol. 14, No. 2, 2003.

Linz, Juan José. *Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias*. Discurso de investidura Honoris Causa. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1992.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago, Cieplan, 1995.

Mainwaring, Scott. “Los partidos políticos y sus desafíos para una democracia”. En *La reforma de los partidos políticos*. Santiago, Organización Demócratacristiana de América Latina (ODCA), 2003.

Máiz, Ramón. “El clientelismo político como estructura de incentivos para la corrupción”. En *Revista Mexicana de Sociología*. No. 1, 2003.

Institucionalización, democratización y transparencia

Navia, Patricio. “Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina”. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII, No. 1, 2003.

Offerlé, Michel. *Los partidos políticos*. Santiago, Lom Ediciones, 2004.

Panebianco, Angelo. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza Editorial, 1990.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C, BID/IDEA, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, Colombia, 2004.

Capítulo III

La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto

Flavia Freidenberg

1. Introducción

Muchos partidos son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, y éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas. En ellos las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos y las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes, si estos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos y eso no ha impedido la rutinización de los sistemas políárquicos donde compiten.

En América Latina, tras los procesos de democratización reciente, la presencia de partidos oligárquicos no ha sido un obstáculo para la institucionalización de las elecciones. Si bien la mayoría de partidos maximizaron sus esfuerzos para competir en la arena electoral; no hicieron intentos significativos por mejorar la transparencia de sus procedimientos internos, para institucionalizar sus reglas

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

de juego, para ser más competitivos internamente o para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. Esto no fue reclamado mientras los partidos fueron considerados piezas centrales en las etapas de la transición política. Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno de los partidos. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran; se adaptaran a los nuevos desafíos del entorno; para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más su vida interna.

Para la década de 1990, un número importante de partidos comenzó a reformar sus normas internas con la pretensión de generar mayores niveles de transparencia y participación¹. Las reformas no fueron globales sino que estuvieron dirigidas principalmente a la manera de elegir candidatos para cargos de representación popular; bajo la excusa de una mayor apertura y participación, siguiendo la tendencia de ciertos partidos europeos². Muchos de los partidos pusieron en práctica lo que señalaba la ley o sus estatutos e, incluso algunos partidos, llevaron a la práctica procesos internos competitivos sin que la ley los obligara. De este modo, viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas así como nuevos partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos como una manera de combatir prácticas oligárquicas, corruptas y excluyentes.

Se coincidía en que la centralización de las nominaciones en las cúpulas (o en un líder) era mucho menos democrática que un proceso electoral y que aquellos que eligieran a sus candidatos a través de elecciones, fundamentalmente abiertas –con la posibilidad de

¹ Ver Vargas Machuca (1998); Alcántara (2001); Linz (2002); Freidenberg (2003, 2005) y Payne et al. (2003).

² La incorporación de mecanismos más democráticos y su asociación con el uso de elecciones internas también se dio en las últimas décadas del siglo XX en Dinamarca, Finlandia, España, Bélgica, Irlanda y Gran Bretaña (Pennings y Hazan 2001: 269).

Institucionalización, democratización y transparencia

participación de los ciudadanos—, tenían más probabilidades de ser internamente democráticos. La idea era que no importaba tanto la manera en que los partidos tomaran sus decisiones, eligieran a sus líderes, definieran sus políticas ni el hecho de que los militantes no participaran en estos procesos. Bastaba con hacer elecciones internas para seleccionar candidatos y mostrar cierta vocación aperturista para que la opinión pública, los organismos internacionales, los políticos y los analistas se sintieran conformes en sus pretensiones de democratización. También se apostaba por fomentar leyes donde se especificara la introducción de cuotas de representación que contribuyeran en la participación de los diferentes grupos en los órganos de gobierno o en las listas de candidatos.

Estas razones son las que justifican el presente trabajo, guiado por una serie de objetivos. En primer lugar, se pretende contribuir en la definición y operacionalización del concepto de democracia interna. Un término del que se habla mucho, pero se conoce poco. Aunque el objetivo específico de este análisis es conocer la realidad intrapartidista latinoamericana, el ejercicio en sí quedaría incompleto si no se parte de algunas premisas que contribuyan a aclarar teóricamente la cuestión. En segundo lugar, se analizan las bases institucionales que reglan formalmente el universo partidista. En tercer lugar, se sistematizan los procesos de reforma de 55 partidos de dieciocho países de América Latina³; explorando la manera en que funcionan internamente.

Dada la naturaleza comparada de este ejercicio, es factible que muchas de las especificidades nacionales y partidistas existentes no sean lo suficientemente desarrolladas. El objetivo es establecer patrones comunes del funcionamiento partidista y de su interacción con el entorno institucional. En cuarto lugar, se identifican los puntos de encuentro, sinergias y/o tensiones de la democratización con otras dimensiones centrales del funcionamiento partidista, como

³ Los países incluidos en éste análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

son la institucionalización y la transparencia, así como también se identifican los problemas más comunes a los que se han enfrentado los partidos de cara a su democratización interna. En este sentido se reflexiona teórica y empíricamente a partir de la propuesta teórica del Capítulo 1 de este libro de cara al fortalecimiento de los partidos políticos de la región.

Como quedó reflejado en las conclusiones del “Taller sobre el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina y Chile”⁴, la democratización debe pasar por diversos planos: el de los valores (cultura política); el del conocimiento (doctrina política), el de la voluntad (política partidista) y el de las habilidades (prácticas partidistas). Por tanto, el análisis resulta complejo, toda vez que junto a las dimensiones que integran el concepto de democracia interna, es necesario tomar en cuenta el carácter bifronte de la dinámica política (formal vs. informal) y la dificultad para disecar la práctica política tanto del mundo de los valores como el de la doctrina.

Tomando en cuenta esa precaución, el presente análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo, en línea con la literatura de la elección racional. Estos dos enfoques sugieren que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre el comportamiento de los políticos y se argumenta que diferentes tipos de comportamientos en materia de democratización interna tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto⁵. Los datos aquí presentados corresponden a un proyecto de investigación que se está desarrollando desde el año 2001; el cual ha tenido diversas etapas con sus consiguientes subproductos, los cuales han sido financiados por distintas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas⁶.

⁴ Ver en IIDH/CAPEL (2006).

⁵ Ver las propuestas analíticas de Hazan (2002).

⁶ Soy deudora de los insumos y los recursos del Proyecto de Investigación “Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina” (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001. En el año

Institucionalización, democratización y transparencia

2. Discusión conceptual sobre la democracia interna

La democracia interna es un concepto multidimensional, que se emplea de manera cotidiana y que se caracteriza por su utilización normativa, puesto que se la suele asociar con la idea de lo que debería ser un “buen partido” más que con lo que describe el comportamiento partidista. Debido a su uso cotidiano, esta categoría se enfrenta a uno de los obstáculos epistemológicos más comunes: el del conocimiento general⁷, toda vez que se emplea de manera indistinta en múltiples ámbitos y toma diferentes *rostros* según sea la definición que se defienda de democracia. Por ello, hay que diferenciar entre *lo que es*, *lo que puede ser* y *lo que debería ser*, ya que no es lo mismo lo que las reglas electorales y los documentos partidistas dicen respecto a cómo un partido tiene que funcionar; lo que ocurre en su vida interna y lo que normativamente gustaría que sucediera a los ciudadanos.

¿Cuándo un partido es internamente democrático? ¿Cómo saber si una organización cumple con unos mínimos de democracia interna? ¿Qué datos de la realidad política indican que lo es? La revisión de la literatura muestra que la democracia interna ha sido estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas y se la ha asociado con los mecanismos de selección de candidatos⁸; la protección de

2003 y 2005 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica) para la elaboración de diferentes subproductos sobre el tema y, en 2004, International IDEA (Suecia) y PNUD me contrataron para que profundizara en el estudio de los procesos de selección de candidatos de los partidos de la Región Andina. Para 2005, la Fundación Carolina (España) me financió una estancia de investigación en la Universidad Autónoma Metropolitana – Sede Iztapalapa para el estudio de los procesos de selección de candidatos y la democracia interna en los partidos mexicanos. Algunas de las ideas centrales de este trabajo además han sido discutidas en el taller sobre “Democratización interna de partidos políticos en Bolivia, Chile y República Dominicana. Consulta final especializada”, organizado por CAPEL y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José de Costa Rica, 27 y 28 de julio.

7 Según señala Bachelard (1948).

8 Ver Duverger (1992 [1951]); Kirchheimer (1980[1965]); Gallagher y Marsh (1988); Katz y Mair (1995); Meadowcroft (1999); Flores Giménez (1999); Billie (2001); Katz (2001); Rahat y Hazan (2001); Hazan (2002) y Scarrow, Webb y Farrell (2002) sobre los partidos europeos y de Oriente Proximo, por mencionar algunos.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

los derechos de los afiliados; la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista⁹; la elección de autoridades, la distribución del poder dentro de la organización, las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las élites que componen esos órganos¹⁰; la disciplina de los miembros en el Legislativo¹¹; el financiamiento partidista¹²; la definición de los programas e ideas que defienden los políticos del partido¹³; los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización¹⁴; la penetración de los grupos de interés en el partido¹⁵, la supervivencia de un sistema democrático y la calidad de la democracia¹⁶. En América Latina, la mayor parte de los estudios sobre el tema se han centrado en un aspecto concreto, el de la selección de candidatos a cargos de representación popular¹⁷ y sus interacciones con diversos

⁹ Ver Flores Giménez (1999); Kirchheimer (1980[1965]); Panebianco (1982); Von Beyme (1986 [1982]); Katz y Mair (1995); Billie (2001) y Scarrow (2002).

¹⁰ Originalmente el trabajo de Michels (1980[1909]); Stammer (1980[1955]); y, recientemente, Scarrow, Webb y Farrell (2002). Ver el estudio de Von Beyme (1986) sobre la composición social de las élites en los partidos europeos en la década de 1980.

¹¹ Ver Duverger (1951); Gallagher (1988) y Rahat y Hazan (2001).

¹² Ver Von Beyme (1986: 308).

¹³ Stammer (1980[1955]) y, más recientemente, Meadowcroft (1999) se han referido a esta cuestión.

¹⁴ Maravall (2003) sobre la vinculación entre control de los políticos y democracia interna en el Partido Socialista español y la discusión teórica sobre el tema en Linz (2002).

¹⁵ Ver Von Beyme (1986:310) y Linz (2002).

¹⁶ Ejemplo de ello son los trabajos de Schattschneider (1964 [1941]), Ware (1996:102), Billie (2001:364) y Katz (2001).

¹⁷ Ver Siavelis y Morgenstern (2004); Alcántara (2001; 2003); Colomer (2002); Hernández (2002) y Valadés (2003). Se han desarrollado trabajos sobre partidos específicos (Coppedge 1994; Diaz 2000; Freidenberg 2003a; Alarcón y Freidenberg 2005); comparando partidos de un país (Palermo 1986; Siavelis 1997, 2001; Buquet 2001; Taylor-Robinson 2001 y Valdés 2001) o países entre sí (Freidenberg 2005; Sánchez 2004; Payne et al. 2003; Martz 1999). En Alcántara y Freidenberg (2001a) se encuentra la descripción formal de los mecanismos de selección de candidatos de más de 60 partidos de dieciocho países; en IIDH (2004) se presentan los resultados de la investigación sobre democracia interna desarrollada en Centroamérica.

Institucionalización, democratización y transparencia

aspectos del sistema político¹⁸, dejando de lado al resto de dimensiones que se asocian con la democracia interna¹⁹.

Si bien la literatura da algunas pistas en cuanto a qué elementos son importantes cuando se trata de democracia interna, se echa en falta un esfuerzo de sistematización y una mayor operacionalización de las dimensiones del concepto. El modo en que los partidos toman sus decisiones, tanto respecto al procedimiento empleado, a la transparencia del mismo y al grado de inclusión de los actores en dichos procesos son indicadores de los niveles de democracia interna que un partido tiene. Pero esto no resulta tan sencillo de medir ni de observar empíricamente. Aún no queda claro *cuánto de cada una de esas dimensiones* debe darse para que el partido sea internamente democrático ni tampoco cuáles son los indicadores que ayudan a identificarlo.

Un partido puede hacer elecciones para elegir candidatos pero continuar siendo un jefe el que controla las decisiones claves del partido; el que define sus metas y el que negocia con otras agrupaciones sin contar con las opiniones de los militantes. Puede elegir a sus candidatos competitivamente pero no permitir la representación de diversos grupos en los órganos de gobierno interpartidistas. Es más, puede que elijan a sus candidatos, que permita que exista alguna representación de las minorías en las instancias de decisión pero que los mecanismos de control interno no sean efectivos para garan-

¹⁸ Se ha estudiado la vinculación entre procesos de selección de candidatos y sistema electoral en Venezuela, Chile, Colombia y Estados Unidos (Taylor 2000; 2002); sobre los efectos en la unidad de los grupos partidistas en Uruguay (Morgenstern 2001); sobre la interrelación entre estructura de voto y selección de candidatos en elecciones provinciales en Argentina (De Luca, Jones y Tula 2000) y la relación entre funcionamiento partidista y rendimiento de la democracia, en Alcántara (2001), Linz (2002: 310-315), Hernández (2002:127) y Payne et al. (2003:193).

¹⁹ Hay algunas excepciones como los trabajos sobre la elección de autoridades, en Alcántara (2001) y Payne et al. (2003); el control de los políticos por parte de los electores, en Lazarte (1998), Valadés (1998) y Stokes (2003); la protección de los derechos de los afiliados, principalmente desde una perspectiva jurídica, en Haro (2002), Hernández (2002), Hernández Valle (2002), Orozco Hernández (2003); la participación femenina a través de cuotas de discriminación positiva, en Sottoli (1998), Hunt y Jones (2002) y Peschard (2003).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tizar el respeto a los derechos de los militantes. Por ello, para considerar a un partido como internamente democrático debe darse el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos vinculados con la efectiva participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista.

Si se parte de la idea que no hay un sólo grado de democratización sino que puede haber diferentes niveles de democracia interna; se puede pensar que un partido será internamente más democrático cuando se dé la presencia de los siguientes elementos:

1. mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación popular (internos o externos) competitivos;
2. activa influencia de los militantes de base y de los diferentes subgrupos que integran la organización en la discusión y formación de las posiciones programáticas y en las decisiones comunes que el partido tome;
3. respeto de los derechos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
4. respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función del mayor número de voluntades individuales;
5. y control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Un partido gozará de altas cotas de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros, a través de mecanismos competitivos; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renueven periódicamente a través de mecanismos competitivos; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se dé el respeto de aquellos derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejercent mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos en el interior del partido.

Institucionalización, democratización y transparencia

Defender esta posición supone asumir que la democracia es fundamentalmente de carácter procedural y que la democratización de los partidos se da con la competencia electoral. Esto implica la traslación de la idea de democracia procedural al interior de las organizaciones de partidos. Desde esta perspectiva, los partidos son sólo la *correa de transmisión* de demandas, no el canal de participación que ciertos sectores esperaban. Esto implica una visión específica de democracia interna; una manera particular de concebir la relación entre representados y representantes y un modelo concreto de relación entre partidos-Estado. Podría decirse que esta visión, de corte pluralista y competitiva, contradice incluso la teoría clásica de la democracia elitista centrada en la presencia de elecciones, ya que ésta última sostiene que no es necesaria la democracia interna en los partidos sino el modo en que el partido compite en el sistema de partidos²⁰. Es más, incluso hay quienes ponen en duda que sea posible exigirle a los partidos democracia interna. Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados llegan a tener mejores resultados electorales que otros que no lo son. Esto significa que la democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral y generar pocos incentivos a los políticos para que acepten los procesos de reforma política.

a. Las dimensiones analíticas de la democracia interna

En este trabajo se propone diseccionar al concepto de democracia interna en una serie de dimensiones analíticas, que suponen hipótesis diferentes respecto al funcionamiento partidista. Por ello, al intentar ordenar el escenario de análisis y tomando en cuenta que habrá democracia interna de manera plena en un partido sólo cuando haya una **buena dosis** de cada una de ellas, las dimensiones a

²⁰ Cabe la reflexión de Schattschneider (1964[1941]:60) que señala que “la democracia no debe encontrarse *en* los partidos sino *entre* ellos”, lo que significa que no importa cuán democrático sean internamente porque lo central es la competencia externa. Una perspectiva alternativa sería la que sostiene que la democracia interna es un fin en sí mismo y que el proceso decisional de las estructuras partidistas aparece como una oportunidad para que los ciudadanos influyan en las decisiones públicas.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

partir de las cuales se puede abordar el conocimiento de la democracia interna son las siguientes²¹:

1. selección de candidatos a cargos de representación popular y de autoridades del partido;
2. participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos, personas con discapacidad) en la definición programática y estratégica del partido;
3. rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades a las bases.

Selección de candidatos a cargos de representación popular y de autoridades del partido

Esta constituye la primera dimensión. Gracias a este tipo de procesos resulta factible explorar el juego de interacciones que influye en las decisiones que se dan internamente. La selección de candidatos es uno de los momentos más significativos, ya que este proceso afecta claramente el esquema interno de poder partidista²²; los que resulten nominados representarán a la organización ante el electorado así como también, una vez pasada la elección, serán responsables del ejercicio del gobierno o de la oposición. Conseguir una candidatura es un recurso de poder clave, en particular, cuando para sus miembros ganar elecciones se convierte en la principal meta y el nombramiento como candidato significa la perspectiva de un cargo político, siendo este proceso la función principal de los partidos, especialmente en los *catch all party*²³.

-
- 21 En los talleres de discusión organizados por IIDH/CAPEL, que se encuentran publicados en el libro *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos* (2006), surgieron otras dimensiones que deberían tenerse en cuenta en el concepto de democracia interna. Por ejemplo, la formulación del programa de gobierno o las propuestas electorales, a través de mecanismos de decisión participativa y la utilización de mecanismos de consulta a los miembros del partido.
- 22 Esta apreciación quedó claramente reflejada en las conclusiones del Taller “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos de la Región Andina” (IIDH/CAPEL 2006).
- 23 Ver Kirchheimer (1980[1965]:344).

Institucionalización, democratización y transparencia

Los métodos de elección de candidatos pueden ser clasificados de diversas maneras según sea el criterio empleado²⁴. Los métodos se pueden ordenar según el nivel de inclusión de actores en el proceso de toma de decisiones y el grado de centralización del método de selección²⁵. Los mecanismos más incluyentes y menos centralizados serían aquellos en los que hay elecciones y los menos serían en los que decide una sola persona (el líder del partido). En el primer grupo estaría la elección directa a través de los ciudadanos (internas abiertas); la elección directa de los miembros registrados en el partido (internas cerradas). En el segundo grupo se halla la selección por parte de una Junta de Notables (Dirección del partido) o, simplemente, la realizada por el líder del partido. Entre estos dos polos se encuentra la elección por parte de un órgano colegiado, con la participación secreta y universal de los militantes (Congreso o Asamblea de militantes). Si bien estos son modelos teóricos; en la práctica, existen múltiples posibilidades que generalmente varían entre partidos de un mismo país, entre países y en un mismo partido en momentos distintos.

La hipótesis sostiene que un partido gozará de mayor democracia interna cuando emplee mecanismos en los que participen un mayor número de actores y el proceso de toma de decisiones sea poco centralizado; mientras que un partido tendrá menores cotas de democracia interna cuanto menor sea el número de actores que participen en dicho proceso y ese proceso sea mucho más centralizado²⁶. Esta idea está vinculada necesariamente a la competencia, la inclusión y la participación. Por tanto, cuanto más competitivos sean los procedimientos que utilice internamente un partido; mayores serán sus niveles de democracia interna. Estos elementos fueron

²⁴ Rahat y Hazan (2001:304) señalaron distintos métodos según sea el actor que realice la elección de los candidatos: a) el electorado; b) los miembros del partido; c) una agencia partidista elegida; d) una agencia partidista no elegida o e) el líder partidista.

²⁵ La clasificación empleada se construyó a partir del trabajo clásico de Rahat y Hazan (2001:300), que ya pudo desarrollarse en Freidenberg (2003b).

²⁶ Ver Billie (2001); Alcántara (2001); Rahat y Hazan (2001) y Payne et al. (2003).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

evidentes en las discusiones que se dieron en el Taller “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina”²⁷, ya que los participantes enfatizaron la importancia de la apertura y la participación como conceptos claves en este campo.

Con relación a la selección de las autoridades, la segunda parte de esta dimensión, cabe llamar la atención no sólo sobre *cómo* se toman las decisiones sino también sobre *quién* las toma. Uno de los problemas básicos ha sido el escaso recambio de las autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de miembros vinculados por lazos no burocráticos (como la amistad, los negocios o la familia) y la baja circulación de las élites en puestos de dirección partidista. Precisamente, la capacidad de renovación de las élites es una de las condiciones necesarias para evitar la oligarquización del partido y promover la democracia interna. En esta segunda parte, se trasladan las hipótesis postuladas anteriormente: el uso de mecanismos más participativos e incluyentes en la elección de autoridades, junto a una alta renovación y circulación de las élites, contribuyen con mayores cotas de democracia en la organización.

Participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos, personas con discapacidad) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programático-estratégica del partido

El nivel de participación (e inclusión) de los militantes en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones importan al medir el nivel de democracia interna así como también la presencia de minorías y de grupos subrepresentados (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, grupos étnicos) en los órganos de dirección. La equitativa representación de los diferentes grupos suele buscarse a través de mecanismos normativos de discriminación positiva, que se convierten en acciones destinadas a favorecer la igualdad de trato y

²⁷ Ver IIDH/CAPEL (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

de representación y a dar un trato preferencial a los sectores marginados.

En la práctica, no hay consenso sobre la adecuación de utilizarlos y, cuando se emplean, suelen ser para la representación de los grupos en las instituciones estatales y no en los partidos²⁸. El efectivo respeto al pluralismo es lo que hace más democrático a un partido. Asimismo, para que haya mayores niveles de democracia interna se debe dar una mayor descentralización territorial de las decisiones (beneficiar a la periferia) y una mayor desconcentración funcional en la formulación de las políticas. La hipótesis sostiene que un partido será más democrático cuando en sus órganos de gobierno se encuentren representados los diversos sectores (funcionales y territoriales) que integran la comunidad partidista; cuando las decisiones sean fruto de la discusión y el debate de esos miembros; cuando los miembros no sientan miedo a represalias futuras por expresar sus convicciones y cuando sus decisiones sean efectivamente las decisiones que finalmente promueva y defienda el partido²⁹.

Rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases

Una última dimensión, quizás la menos explorada empíricamente en el análisis de la democracia interna, es la rendición de cuentas tanto de los dirigentes como de los candidatos a los militantes y a la organización en sí. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exi-

²⁸ El debate tiene dos posiciones. Por una parte, los que se manifiestan en contra de su uso porque señalan que su empleo –sin que medie la competencia de los iguales ante la ley– es una herencia medieval, corporativa y altamente antidemocrática. Por otra, quienes están a favor y sostienen que es un instrumento institucional que favorece la equiparación igualitaria de sectores desfavorecidos y que debe ser utilizado de manera provisional hasta que los diversos grupos consigan equiparar la representación. En IIDH/CAPEL (2006) también hubo discrepancias importantes entre los que están a favor y los que están en contra del uso de cuotas.

²⁹ Esto se refiere al hecho de que muchas veces los órganos partidistas toman decisiones pero, en la práctica, luego los líderes cambian esas decisiones o las ignoran.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

gencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los representantes por parte de los ciudadanos y esto se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y sus candidatos. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Un partido será internamente más democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y estos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido³⁰. En la práctica es la introducción de la idea de *accountability* a la vida interna partidista.

3. Confrontación empírica

a. ¿Qué dicen las leyes? Bases institucionales y normativas

La necesidad de democratización interna llevó a que la clase política latinoamericana utilizara, en diversas ocasiones, el ordenamiento jurídico del Estado para “autoobligarse” a emplear mecanismos más democráticos en los partidos. Estas medidas se sostuvieron sobre la base de que el texto constitucional, el Código Electoral u otras leyes podían regular aspectos relacionados con las organizaciones partidistas, fundamentalmente, cuando éstas son asociaciones sujetas al derecho público.

En América Latina, no hay una posición común sobre el tema. Los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Panamá, Brasil, Perú, Chile y Ecuador mientras que en Argentina, República Dominicana, México, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de derecho público. En El Salvador, Costa Rica, Uruguay y Venezuela son casos mixtos, toda vez que la selección de autoridades, como dimensión interna, está sujeta a la esfera del derecho privado mientras que la selección de candidatos,

³⁰ Un excelente trabajo en esta línea es el escrito por Maravall (2002) sobre el Partido Socialista Obrero Español.

Institucionalización, democratización y transparencia

como ámbito de lo público, está sujeta al derecho público. Esta última manera de resolver la cuestión, producto de una combinación de ambas, es la que permite mantener un equilibrio entre posiciones en principio antagónicas como el derecho de participación democrática de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos³¹. Un exceso de control del Estado sobre los partidos supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar sus decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados; pero, su total ausencia, puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización interna.

La selección de candidatos en la ley electoral

En once países de América Latina se ha reglamentado en la Constitución o en la legislación el modo en que los partidos deben seleccionar a sus candidatos. Costa Rica fue el primer país en regularlo, seguido por Honduras (1985-1989); Colombia (1994); Paraguay (1996); Panamá (1997); Uruguay y Venezuela (1999); Argentina (2002) y, más recientemente, en Perú (2003). En República Dominicana (2004) se aprobó una ley que incluía el procedimiento competitivo pero la Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional y, actualmente, esa disposición no se encuentra vigente. Todos estos países aprobaron normativas orientadas a la introducción de elecciones internas; salvo Colombia, donde la ley no establece este requisito de manera obligatoria, pero regula su realización cuando los partidos decidan convocar a elecciones a partir de una ley especial. A diferencia de los anteriores países, en Guatemala, la ley no introdujo esos cambios y continúa manteniéndose normativamente la Convención Partidista como mecanismo de selección de candidatos. Finalmente, en Brasil y Ecuador, no existe regulación relacionada con la manera en que los partidos deben elegir a sus candidatos y, por lo tanto, son los casos de mayor autonomía partidista sobre la cuestión.

Con estas reformas, el Estado pasaba a obligar a los partidos a celebrar internas para dirimir candidatos, con la pretensión de hacerlos más competitivos internamente y reducir el grado de cen-

³¹ En Orozco Henríquez (2003:8).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tralización en las nominaciones. Si bien la vocación de las élites era similar respecto a los objetivos a conseguir con estas reformas, las características que las mismas han adoptado en la legislación no son homogéneas. La normativa difiere entre sí según sea: a) el número de actores que participan en el proceso electoral siendo elecciones abiertas (donde todos los ciudadanos pueden participar) o elecciones cerradas (donde sólo participan los militantes del partido); b) según sea el momento de realización de las elecciones por parte de los partidos involucrados: separadas (cada partido realiza sus elecciones en fechas diferentes) o simultáneas (todas se realizan el mismo día); c) si cuenta o no con financiamiento público y d) si hay participación organizativa o supervisión por parte del organismo electoral.

En cuanto a la primera cuestión, en Argentina³², Honduras, Colombia y Uruguay, la ley establece claramente que los procesos internos cuenten con la participación de todos los ciudadanos mientras que en Panamá, Paraguay y Venezuela se señala que sólo pueden participar los afiliados a los partidos. En Costa Rica y Perú se deja la opción de que los partidos decidan si serán abiertas o cerradas y que, incluso, puedan elegir hacer convenciones. Otros dos aspectos relevantes tienen que ver con el momento en que se realice la elección y con su financiamiento. En Argentina, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay la ley establece claramente que los partidos deberán realizar las internas de manera simultánea el tercer domingo de julio del año de la elección general, mientras que en Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela no existe esta exigencia. Sólo en Perú, se fija que por lo menos sean 210 días antes de los comicios. En cuanto a la financiación, sólo en Colombia, Panamá y Perú se establece que el órgano electoral otorgue dinero para la realización de las internas.

El marco normativo señala también que la autoridad electoral intervenga en los procedimientos de selección de candidatos en

³² En febrero de 2005, en Argentina, se discutió la posibilidad de recuperar la Ley 25611 de Elecciones Internas y establecer un período de 90 días para la celebración de las mismas en todos los distritos, para todos los partidos, donde los políticos no pactaran la conformación de una única lista y la inscribieran en el período establecido.

Institucionalización, democratización y transparencia

Honduras, Perú, Colombia y Uruguay, casos claros de intervencionismo del órgano electoral sobre el partido. En tanto, en otros, los órganos sólo pueden supervisar o dar fe de lo que haga el partido como en Chile, donde la elección de un candidato o la postulación que el Consejo General del partido haga debe estar supervisada por un fedatario público designado por la autoridad electoral; en Argentina, donde la justicia federal nombra veedores de actos electorales cuando sea requerida por los militantes de los partidos interesados; en Nicaragua, donde el organismo electoral arbitra los conflictos internos por solicitud de las partes; en Panamá, donde el organismo electoral envía delegados para mediar en caso de que los partidos lo soliciten pero no tiene jurisdicción sobre los procesos internos; en Costa Rica, donde el organismo electoral actúa si ocurren conflictos entre los militantes. El caso de menos intervencionismo es el de Paraguay, donde el órgano sólo puede ejercer un control mínimo sobre los partidos.

La selección de autoridades en la ley electoral

El ámbito de la selección de autoridades se basa, tanto en lo jurídico como en el alcance de su marco legal, en consideraciones diferentes a la selección de candidatos. Estos procesos de toma de decisiones partidistas son el espacio privado de los partidos, a diferencia de los otros que suponen la vinculación entre el partido y lo público. No todos los países regulan del mismo modo esta cuestión. Honduras, Costa Rica y Paraguay contemplan expresamente la posibilidad de que el Estado fije la manera en que se deben organizar los partidos. Otros defienden que se ejerza una efectiva “democracia interna” (Bolivia, Chile, Perú y Uruguay); que su estructura, organización y funcionamiento sean “democráticas” (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela); que deben estar sujetos a los “principios de la democracia representativa” (El Salvador; Ecuador) o a los de la “democracia participativa” (Bolivia).

Además, las leyes describen el tipo de organigrama que debe tener un partido (Chile) en cada nivel institucional, incluso el municipal, como en Brasil o Nicaragua; marcan cómo deben estar inte-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

grados los órganos de gobierno (Guatemala y Perú) y el mecanismo de elección de esos órganos. Ahora bien, aunque esta es una pauta generalizada, hay países donde las leyes no mencionan las estructuras internas (Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) y casos donde directamente se prohíbe la regulación de las estructuras internas por parte del Estado (claramente en Brasil, Panamá y Ecuador).

La elección de autoridades está sujeta a los estatutos internos de los partidos. En Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay la Constitución y/o las leyes electorales no marcan la manera en que los partidos deben seleccionar a sus dirigentes. Pero, en otros países, sí está regulada por ley como en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En Guatemala, la ley establece que sea una asamblea de militantes la que designe a las autoridades partidistas mientras que en Colombia, Honduras, Venezuela y Paraguay se fija que sea a través de elecciones internas, con voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas. En Costa Rica, Nicaragua y Perú se indica que debe ser respetando los principios democráticos. En República Dominicana se encuentra en discusión pero, hasta la escritura de este texto, se establecía la Asamblea de Militantes.

Colombia merece una consideración aparte en este punto ya que ocurre una situación contradictoria respecto a la capacidad del Estado de regular la estructuración interna de los partidos. En el artículo 103 de la Constitución de 1991 se señala que el Estado está facultado para reglamentar las asociaciones cívicas, sindicales, comunitarias en el sentido de que introduzcan mecanismos democráticos de representación pero, en el mismo texto constitucional, en el artículo 108, se sostiene que la ley no podrá establecer exigencias con respecto a la organización de los partidos y movimientos políticos. Esto fue discutido en la Constituyente de 1991 y fue propuesta la inclusión del artículo 107, que establecía la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la “escogencia de sus dirigentes y candidatos”. Tras una votación de carácter secreto, se decidió no incluir el texto de ese artículo,

Institucionalización, democratización y transparencia

aunque la misma había conseguido apoyo mayoritario, pero tenía detractores rotundos como Álvaro Gómez Hurtado, quién presionó para que no se aprobara³³.

Frente a ello, cuando se aprobó la Ley 130 de 1994, que consagraba inicialmente la democratización interna, la Corte Constitucional la declaró inexequible, por lo cual era necesario volver a reformar la Constitución para habilitar un proceso de democratización interno³⁴. La misma Corte Constitucional declaró exequible la Ley, a partir del artículo 152 de la Constitución que permite al Congreso regular el régimen de partidos. Tras estos vaivenes ha habido diferentes intentos de reformas en los años subsiguientes tanto en el gobierno de Samper, de Pastrana y de Uribe. Los dos primeros intentos fracasaron porque el Congreso los rechazó, lo cual mostró que si se quería de verdad afectar la vida de los partidos, había que hacerlo por una vía diferente a la de los congresistas, quienes siempre la condicionarían o transformarían. En este contexto es que el presidente Uribe presentó su propuesta de Reforma Política para que se llevara a cabo a través de un referéndum, aunque la misma era mucho más amplia que lo que habían sido las anteriores y no se limitaba a la democratización de los partidos.

³³ Ver Roll (2002:78).

³⁴ Sentencia C-089 de 1994. Ver Roll (2002:79).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Tabla 1

Mecanismos de selección de autoridades en la normativa vigente

País	Mecanismo de selección de autoridades regulado por la Constitución o las leyes	Las leyes electorales establecen claramente cuál debe ser el mecanismo de selección de autoridades	La Constitución o las leyes electorales hacen referencia a los estatutos del partido
Argentina	No (sólo subsidiariamente)*	No	
Brasil	No	No	✓
Bolivia	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones libres y voto directo y secreto	✓
Chile	No	No	
Colombia	Sí, legislación electoral	Sí, consultas internas**	✓
Costa Rica	Sí, ambas	Ambiguo, sólo dice que debe ser acorde con el principio de la democracia interna.	✓
Ecuador	No	No	✓
El Salvador	No	No	✓
Guatemala	Sí, legislación electoral	Sí, asambleas de militantes	✓
Honduras	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones internas, voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas.	✓
México	No	No	✓
Nicaragua	Sí	Sí, señala la participación democrática en la elección autoridades	✓
Panamá	Sí, legislación electoral	No	✓
Paraguay	No	Sí, elecciones con el voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados	✓
Perú	Sí	Ambiguo, señala que debe regirse por normas de democracia interna***	✓
República Dominicana	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones internas	✓
Uruguay	Sí, legislación electoral	Sí	✓
Venezuela	Sí, legislación electoral	Sí, por participación directa y representativa de los afiliados en el gobierno del partido.	✓

* En Argentina, a partir del cambio de la ley 23.928 de 2002, las elecciones para autoridades partidarias se rigen según la Carta Orgánica, aunque señala claramente que subsidiariamente lo hará por dicha ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. No menciona a los estatutos, aunque los condiciona.

** En Colombia, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos y artículo 1 de la Ley de Consultas Internas.

Institucionalización, democratización y transparencia

*** En Perú, la Ley 28094 establece en su artículo 25 que se realice conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo pero en su artículo 19 señala que debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en esta ley y en el Estatuto.

Fuente: Elaboración propia.

La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados en la ley

La igualdad de oportunidades para acceder a las candidaturas a cargos electivos también se ha visto como un instrumento de democratización de los espacios de representación política en América Latina, tanto en el nivel del sistema electoral como en la reglamentación interna de los partidos. Incluso las constituciones establecen la igualdad jurídica entre los ciudadanos y hasta se hace mención específica de las mujeres en las de Ecuador, Argentina, Nicaragua y Colombia³⁵. Los esfuerzos por la propuesta de introducción de cuotas mínimas tuvieron resultados diversos en aquellos casos donde se discutió (Uruguay y México) y consiguió su aprobación como en Argentina, donde desde 1991 existe una reglamentación especial para el registro de candidatos y pedido de oficialización de las listas.

Tanto en Uruguay como en México hubo fuerte presiones en ese momento para que se incorporara la cuota a la legislación electoral pero, en Uruguay fue rechazada en el Congreso y en México quedó como una recomendación que no fija una cuota determinada y dejó como tarea a los grupos de mujeres que presionaron dentro de los partidos para la incorporación de sus candidaturas en las listas partidistas. De esta manera, se trasladaba el problema desde lo electoral nacional al seno de los partidos como en otros países (Nicaragua, Uruguay, Chile y Venezuela). A diferencia de los anteriores, el resto de países incorporó cuotas de discriminación positiva a su régimen electoral como una manera de incrementar su democratización y respetar los acuerdos surgidos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing realizada en 1995 (Costa Rica en 1997/2000; Paraguay en 1996; Perú, República Dominicana, Brasil, Bolivia y Panamá en 1997; Colombia en 2000 y en Ecuador en 1997, aunque en 2000 se aumentó el umbral de la cuota en diez puntos porcentuales).

³⁵ Ver el estudio de Peschard (2003:175).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

En la actualidad, hay casos donde desde la Constitución se prohíbe cualquier discriminación de sexo, raza, condición económica y social (Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela) y donde la propia ley obliga a los partidos a que empleen criterios de cuotas mínimas en la presentación de las candidaturas, para estas poder ser aceptadas en la competencia electoral (Argentina, Ecuador y Perú). Las cuotas mínimas de representación no son iguales en todos los países y varían según sean para las candidaturas a cargos de representación popular (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) o si también incluye las exigencias para los cargos internos del partido (Bolivia, Panamá, Costa Rica y Paraguay).

Las diferencias de umbrales van desde el 40% en Costa Rica, el 30% en México, Venezuela, Ecuador, Argentina y Colombia; 25% en Perú y República Dominicana para las candidaturas y no menor del 30% en Bolivia, en Panamá y el 20% en Paraguay para las candidaturas y los niveles de dirección partidista. Hay países que adoptan el sistema de elección proporcional (Honduras y Paraguay) a los efectos de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el órgano de gobierno y en las candidaturas. Un factor que moldea la efectividad de la ley de cuotas es que además se les exija que las candidatas estén ubicadas en puestos elegibles; ya sea cada tres puestos (Bolivia, Ecuador y Argentina) o cada cinco (Paraguay). En algunos casos se prevén sanciones para aquellos partidos que no cubran los puestos según lo establecido por la ley, con la prohibición de registro de estas listas y su imposibilidad de participar en la contienda electoral (Argentina, Bolivia, Paraguay y Ecuador).

Institucionalización, democratización y transparencia

Tabla 2

Democracia interna en el régimen electoral de América Latina

	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular				Mecanismo de selección de autoridades	Representación de género por discriminación positiva en la Ley				Control interno	
	Constituci ón	Le y	¿Elecciones internas?	Convenc ión		Reguladas por Constitución o Ley	Sí o No	Lista s%	Ubic .		
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas		No		Sí (1991)	30	Sí	-	
Bolivia	No	No			Sí, legislación electoral		Sí (1997)	30	Sí	30	RM
Brasil	No	No			No		Sí (1997)	30	No	-	
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas		No		Sí (2000)	30	No	-	
Costa Rica		Sí	Sí, partido elige si abiertas o cerradas		Sí		Sí (1997/2000)	40	Sí	40	-
Chile	No	Sí	Sí, cerradas		No		No			-	
Ecuador	No	No			No		Sí (2000)	40	Sí	-	
El Salvador	No	No			No		No			RM	
Guatemala	No	Sí		Sí	Sí, legislación electoral		No			-	
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas		Sí, legislación electoral		No			-	
México	No	No			No		Sí (1996)	30	No	-	
Nicaragua	No	No			No		No			RM	
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas		No		Sí (1997)	30	Sí	30	
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas		Sí, legislación electoral		Sí (1996)	20	Sí	20	-
Perú	No	Sí	Sí, partido elige si abiertas o cerradas	Sí	Sí, legislación electoral		Sí (1997 y 2003)	25	No	30	-
Dominicana	No	Sí	Sí, abiertas		Sí, legislación electoral		Sí (1997)	25	No	-	
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas		Sí, legislación electoral		No			-	
Venezuela	Sí	Sí	Sí, cerradas		No		Sí	30		-	

Listas % = Porcentaje de puestos mínimos que deben ser previstos como cuota de género en las listas de candidatos a cargos de elección popular.

Ubic. = Exigencia de ubicación de las mujeres en determinados puestos de la lista.

Cargos % = Porcentaje de cargos mínimos que deben ser previstos como cuota de género en los órganos de dirección del partido.

RM = Mecanismos de Revocatoria de Mandato deben estar establecidos en los estatutos por normativa electoral nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

b. Funcionamiento partidista

La selección de candidatos a cargos de elección popular en América Latina: avances significativos y efectos perversos

En la práctica, 33 partidos latinoamericanos han celebrado por lo menos una vez elecciones internas, cerradas o abiertas, desde la

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

década de 1980. La Tabla III señala cómo en las últimas décadas los partidos han introducido procesos competitivos para seleccionar candidatos para la elección presidencial. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, por lo menos una vez uno de sus partidos mayoritarios empleó algún tipo de proceso competitivo. Entre ellos, Costa Rica, Honduras y Uruguay se caracterizan por ser los países en los que sus partidos más emplean esta práctica, lo que habla de una mayor institucionalización de las elecciones internas (ya sean abiertas o cerradas) y una mayor rutinización de esos partidos. Los que menos las han empleado han sido Brasil, Guatemala y Ecuador; países donde sólo en una oportunidad se ha utilizado un proceso competitivo.

Institucionalización, democratización y transparencia

Tabla 3

*Selección de candidatos presidenciales en América Latina
 (año de realización)*

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiva	Líder
Argentina	FREPASO (94) ALIANZA FREPASO-UCR (99) UCR (02), IU (89)	PJ (88)a	PJ (83,94,99,02)a UCR (82,89,94)		
Bolivia			MNRb (99,02), MIR (99,02), MAS (02) ADN (85-02)b		UCS (97,02)b
Brasil		PT (02)	PDT, PMDB, PSDB, PT, PFL		
Colombia	PLC (90,94)a	PCC (98)	PCC (90,94,02), PLC (98,02)a		
Costa Rica	PLN (desde 85, 89,93,97,01) PUSC (89,93,01)a		PFD (89, 93,97,01) PUSC (97)		
Chile	Concertación (93,99,01,05)	PS	PPD (93,99,01), PDC (93,99,01)c RN (93,99,01)c, UDI (93,99,01)e		
Ecuador		ID (87), DP (02)	PSC, DP, ID	MUPP-NP	PRE (desde 84)
El Salvador		FMLN (94,99,03)	ARENA (94,99,03)		
Guateamala		PAN (03)	FRG (02), PAN		
Honduras	PLH (85,93,97,00,05) PNH (85,93,97,00,05)				
México	PRI (99)a	PAN (99,05) a	PRD (99)a, PAN (antes de 99)		PRI (hasta 99)
Nicaragua	FSLN (96,01)d		PLC (96, 01)		PLC
Panamá		PA (98), PRD (98,03) PP (98)	PA (93, 03)b, PRD (93) MOLIRENA		
Paraguay		ANR-PC (90,94,99) PLRA (90,94,99) PEN (90, 94,99)			
Perú		APRA (85, 00), AP (04)	APRA, PP		
R.Dominican a	PRSC (96)	PRD (desde 82) PRSC (02)	PLD (99)c PRSCb	PRSC (99)	
Uruguay	EP-FA (96,99, 03), PC (99,03) PN (99,03)		EP-FAB, PCb, PNb*		
Venezuela	COPEI (98)	AD (68,78,83,93) COPEI (93)	AD(98), COPEI (73,87,98) MAS (88,98)		MVR (98,00) PPT, PT

* Antes de la reforma electoral, los candidatos se elegían por el sistema de ley de lemas, tras el acuerdo entre las élites para las nominaciones.

- a. Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.
- b. Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ellos, se modificaron las normas de elección.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

- c. Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.
- d. Convenciones o Directorio ratifican resultados elecciones internas.
- e. Convenciones o Directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

Fuente: Freidenberg (2005).

Esas experiencias han tenido efectos diversos sobre el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Algunos de esos efectos han sido positivos pero otros no tanto. Entre los primeros, se ha podido ver cómo la introducción de internas competitivas ha refrescado las estructuras tradicionales de los partidos latinoamericanos; ha facilitado que un mayor número de actores participara en la definición de las candidaturas; que se pudieran resolver conflictos entre diferentes liderazgos de un mismo partido sin que se afectara la unidad y cohesión organizativa; que se haya reducido el grado de centralización en los procesos y conseguido disminuir el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas. Esto se ha traducido en una mayor transparencia de la información entre sus militantes así como también en mayor pluralismo y competencia al interior de la organización.

Entre los segundos, se encuentran problemas de cohesión partidista en el Legislativo (Paraguay, Honduras); una mayor fragmentación y enfrentamiento entre las facciones (ANR-PC, PLRA; ID, PLH, PNH, FMLN) y dificultades en la gobernabilidad del país (Paraguay, Honduras). El empleo de mecanismos competitivos también ha socavado la autonomía de los partidos, por la participación de los militantes de otras agrupaciones en la definición de la candidatura presidencial, apoyando aquella que más le beneficiaba al partido opositor (FREPASO en 1995) y ha reforzado el poder de las élites en el control partidista y el mantenimiento del *status quo* (Honduras, Paraguay, Uruguay, República Dominicana).

La celebración de internas ha llevado incluso a que los partidos confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de aquellos ciudadanos que participan en las elecciones son generalizables a las del electorado en general. Se corre el riesgo que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del

Institucionalización, democratización y transparencia

electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de los militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido, como ha sido el caso de Felipe Calderón frente a Santiago Creel en la elección interna que se celebró en el Partido Acción Nacional en México durante 2005³⁶. En otros casos, con la intención de incluir al mayor número de votantes, se emplean elecciones internas abiertas, lo que supone estrategias de tipo *catch all*, lo que potencia la ambigüedad programática y que los candidatos rehuyan de hacer propuestas y declaraciones demasiado precisas ideológicamente.

El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales del partido ha llevado a generar conflictos entre la cara burocrática y electoral, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato. En este mismo sentido, si las elecciones internas generan mayor fraccionamiento, el candidato elegido presidente puede tener más dificultades para relacionarse con los dirigentes y representantes de su propio partido en el Legislativo (Paraguay o México con el PAN), dificultando la gobernabilidad bajo un marco presidencialista. Esto a su vez puede llevar también a la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra, debido a que suele centrarse la campaña en los candidatos más que en la estructura partidista.

³⁶ La diferencia entre tradicionalistas y neopanistas ha sido tan importante, al punto que ha condicionado la naturaleza de la propia elección interna. Creel quería elecciones abiertas mientras Calderón sólo con la participación de los militantes. El mecanismo elegido fusionó la participación de los militantes con la de los miembros adherentes, resultando un proceso cerrado (un militante, un voto) pero no rígido y excluyente. Alarcón y Freidenberg (2005).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Tabla 4

Consecuencias de realizar elecciones internas sobre la vida partidista

Positivos	Algunos ejemplos
La celebración de elecciones internas supone mayor transparencia y apertura en el proceso de toma de decisiones.	PRI – México 99 (elección presidencial) UCR – FREPASO 99 (elección presidencial) PAN – México 05 (elección presidencial)
La celebración de elecciones internas implica mayor competencia interna así como también un mayor número de actores participan en la definición de las candidaturas (mayor pluralismo interno).	Concertación – Chile 99, 05 (elección presidencial) Alianza – Argentina 99
La celebración de elecciones internas genera mayores posibilidades de definición de la candidatura entre diferentes partidos.	Uruguay Honduras
La celebración de elecciones internas ayuda a traducir la fragmentación del sistema de partidos al interior de las organizaciones, lo que en algunos casos contribuye a la estructuración de sistemas de corte bipartidista.	UCR – FREPASO 99 (elección presidencial) PAN – México 05 (elección presidencial)
La celebración de elecciones internas posibilitó la resolución de las candidaturas entre diferentes liderazgos sin que se rompiera la unidad partidista.	*
La celebración de elecciones internas implica mayor circulación de la información entre los militantes.	
Negativos de las elecciones internas abiertas o cerradas	
Las elecciones internas abiertas fomentan la injerencia del entorno, menoscabando la autonomía partidista.	Frepaso – Argentina 95 PRD Caso Tlaxcala 04 República Dominicana
La celebración de internas abiertas incentiva el uso de estrategias electorales del tipo "catch all" y a la ambigüedad programática, ya que los candidatos buscarán no dar declaraciones ideológicas demasiado precisas y se moverán más por las preferencias del electorado en general que por las de sus militantes (confusión de las preferencias electorales).	PAN – México (Cree) 05
La celebración de elecciones internas abiertas supone una mayor personalización de la política. El candidato se coloca por encima de la organización, ya que se busca su legitimación fuera de ella, lo que potencia el personalismo.	PRI – México 99 FMLN – El Salvador 04 (Handall) ARENA - El Salvador 05 (elecciones municipales) FMLN – El Salvador 03 ANR-PC - PLRA - Paraguay ID – Ecuador 84 PLH, PNH – Honduras 05 Costa Rica PAN – México (05) Conclusiones taller de debate (CAPEL 2005)
La celebración de elecciones internas (abiertas o cerradas) incentiva el fraccionamiento interno, el aumento de la conflictividad y la posibilidad de salida de grupos del partido.	Conclusiones taller de debate (CAPEL 2005)
La celebración de elecciones internas disminuyen la capacidad de los miembros para generar disciplina partidista.	Conclusiones taller de debate (CAPEL 2005)
El celebrar elecciones internas reduce la capacidad de los partidos para controlar la calidad de los dirigentes que seleccionan o proponen para cargos públicos.	Conclusiones taller de debate (CAPEL 2005)
El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes del partido ha generado conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido.	Continúa en la página siguiente

Institucionalización, democratización y transparencia

Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son y que abren el proceso de definición de la candidatura a diferentes actores del partido.	ARENA vs. FMLN 04 PAN vs. PRI 00
La celebración de elecciones internas aumenta las posibilidades de ingobernabilidad del sistema político.	Paraguay, Honduras
La celebración de internas cerradas puede fortalecer el poder de las élites dentro del partido y mantener el <i>status quo</i> .	Ecuador (ID 84), Honduras, Paraguay
Las elecciones internas debilitan internamente a los partidos.	República Dominicana Honduras FMLN El Salvador
La celebración de elecciones internas incrementa los costos de la política y el gasto electoral (ya que hace que el partido invierta en dos campañas y en dos elecciones).	PAN - México 05 República Dominicana Conclusión taller de debate (CAPEL 2005)
La celebración de elecciones internas aumenta el tiempo, esfuerzo y recursos que los partidos deben dedicar a cuestiones de índole electoral, quitándoles tiempo y capacidades para cumplir otras funciones centrales.	Conclusiones taller de debate (CAPEL 2005)

- * No hay ejemplos puntuales porque son características que se dan en la mayor parte de los procesos.

Fuente: Elaboración propia.

La selección de autoridades en los partidos políticos de América Latina: la ausencia del pluralismo y la tímida competencia

A pesar de los avances que se dieron en el ámbito de la selección de candidatos, estos no se han extendido a la elección de autoridades. En términos generales, muchas de las reformas políticas no presionaron para que los partidos eligieran a sus autoridades de una manera competitiva. Si bien en Bolivia, Perú, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay se establece en la norma que se utilicen mecanismos electivos; en la práctica, no suelen llevarse a cabo y queda a discreción de los dirigentes el uso de los mismos. Este es un ejemplo más de la distancia entre las normas y la práctica real de los partidos, que apoya el argumento de la informalización de la política, idea que además se reiteró claramente en los diferentes talleres que realizó CAPEL en diferentes subregiones de América Latina.

Los casos en los que se han desarrollado elecciones internas para elegir autoridades funcionan más como una excepción que como la

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

regla (PRI en 2002; FSLN en 2002; PT en 2001; DP en 2001; PJ en 1988), ya que la mayor parte de los partidos latinoamericanos utilizan la Convención (una especie de aplausómetro colectivo) o la designación de la cúpula para elegir a los dirigentes. El elemento central que dificulta este cambio está dado por la resistencia a generar modificaciones en el interior de los partidos desde las cúpulas dirigentes. Esta escasa renovación de las dirigencias fue señalada en el Taller “Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos del Cono Sur”³⁷ como un obstáculo para la institucionalización y democratización de los partidos. El miedo a perder el control de la organización ralentiza la incorporación de líderes y grupos nuevos y dificulta la introducción de procedimientos más participativos para definir a quién conduce la organización.

Es probable que sólo se animen a utilizar estos mecanismos aquellos partidos con tradiciones participativas arraigadas (en la UCR, donde hay fuerte competencia en las convenciones partidistas; PT en 2001 y 2005 en Brasil); con fuertes crisis tras un fracaso electoral y su consiguiente disputa por el liderazgo (PRI en 2002); donde además hay una extrema competencia interna por el control del partido (DP en 2001; PT 2001 y 2005) y aquellos que cuenten con un liderazgo carismático que emplee el mecanismo participativo como un mero ritual legitimador de su propia conducción.

El hecho de que haya poca renovación de los dirigentes de los partidos (PT, ID, FMLN; FSLN; PSC, PRE, FRG), manteniéndose en muchos casos como líderes del partido la misma figura desde la reinstauración democrática (PT, ID, PSC, PRE, MNR, MIR, RN, UDI, PFL, FRG, PRDm, FSLN, APRA, PC, PN, EF-FA, PA); los puestos se traspasen entre miembros de una misma familia o por lazos de amistad (PA, PLC, PRE, FRG, PRSC, PSC, PLC, PCC); se renueven los cargos formalmente pero el partido se encuentre controlado por una cúpula de manera informal, distinta al presidente del partido (PSC, ID, ARENA, PRE, PT, PA, PRSC) o por un grupo de interés específico (ARENA) da cuenta de los escasos niveles de democratización de muchos partidos de la región.

³⁷ Ver IIDH/CAPEL (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

La ausencia de democracia interna en la elección de autoridades de la mayor parte de los partidos de América Latina alerta sobre su carácter oligárquico, su tendencia elitista, la resistencia al cambio por parte de sus liderazgos tradicionales y da cuenta de los efectos que puede tener el hecho de que los partidos sean considerados sujetos de derecho privado, debido a una ausencia en la legislación de elementos que contribuyan a su democratización.

Participación y representación de grupos subrepresentados en América Latina: las cuotas, sus efectos y limitaciones en la democratización

En las últimas décadas, se ha dado la incorporación de cuotas intentando paliar la situación de desigualdad de las mujeres en los partidos políticos y en las legislaturas de América Latina. La introducción de cuotas de género en la legislación a pesar del poco tiempo que llevan funcionando ha supuesto un incremento en la cantidad de mujeres legisladoras. En 1950, estas representaban el 0,8%; en el año 2000, la cifra había aumentado hasta un 12,9%³⁸. Ese incremento está condicionado, además del uso de las cuotas, por diferentes factores institucionales como la fórmula electoral proporcional; el tamaño de los distritos; la estructura de voto y los procesos de selección de candidatos³⁹.

De los cinco países que tienen cuotas con ubicación precisas en las listas, Argentina y Costa Rica tienen niveles de representación acordes a los porcentajes establecidos en la cuota, mientras que Bolivia, Paraguay y Ecuador tienen déficit de representación, lo que muestra la insuficiencia de la medida en contextos de débil institucionalización partidista. En esos sistemas políticos coinciden fórmulas proporcionales con distritos plurinominales grandes (>5) y las probabilidades de ganar escaños para las mujeres es mayor, debido a que ellas normalmente ocupan posiciones secundarias en las listas (Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú y República Dominicana). En donde hay cuotas pero no hay un sistema proporcional

³⁸ Ver Wide (2002).

³⁹ Ver también en Peschard (2003: 183); Barreda y Costafreda (2003:13) y Hunt y Jones (2002).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

y los distritos son más pequeños (<5), las probabilidades son menores (Ecuador, Bolivia, Colombia, México, Panamá, Paraguay, Venezuela)⁴⁰.

Como han señalado los participantes al Taller “Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en la Región Andina”⁴¹, uno de los procedimientos más recomendables para promover la democratización parte de asumir los obstáculos que existen para la incorporación o movilidad de determinados grupos o sectores. Esto es, por más que haya reglas que presionen para esa incorporación, no siempre se consiguen los efectos esperados. Por ejemplo, el éxito de la cuota mínima está vinculada a la estructura de voto. En sistemas de voto preferencial o listas de elección abiertas (Perú, Panamá, Ecuador, Brasil) la elección de candidaturas femeninas queda en manos de los electores mientras que en sistema de listas cerradas y bloqueadas, las dirigencias de los partidos tienen la potestad en la definición de las candidaturas. A pesar de lo que algunos señalan, el sistema de voto preferencial puede dañar la unidad del partido y generar divisiones internas.

La presión externa para que los partidos presentaran listas con cuotas de género ha influido en que éstos incorporaran medidas en sus estatutos para adecuarse a esa exigencia, tanto para los cargos de representación popular como para dirección de sus partidos. Ejemplos de ello ha sido la introducción de una cuota mínima del 20% para cargos directivos en el Partido Colorado de Paraguay y el MAS de Venezuela; al menos del 25% de los cargos a la Convención para la representación de minorías en la UCR y en los cargos de dirección y candidaturas en el PRD (República Dominicana); del 30% de los cargos internos en el PT y el PDT en Brasil; PA en Panamá; PS y PDC en Chile; en Acción Democrática en Venezuela; en ID en Ecuador y el PDC en El Salvador y del 40% en el Partido por la Democracia en Chile y los de Costa Rica. En Nicaragua, en 1994, se incorporó en los Estatutos del FSLN la par-

⁴⁰ Ver Barreda y Costafreda (2003:13).

⁴¹ Ver IIDH/CAPEL (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

ticipación de la mujer en los órganos de dirección, en los de elección y en los cargos de responsabilidad gubernamental. Así, un 30% de los órganos nacionales y locales deben ser integrados por mujeres.

En México, cada partido establece sus patrones de desarrollo de la legislación. Mientras en el PRI y el PRD (que tienen cuotas diferentes, del 50% y del 30% respectivamente) de cada tres candidatos, uno debe ser mujer; en el PAN no se especifica el orden de prelación de las candidaturas. También el FMLN prevé una cuota específica para género en sus cargos de dirección, que es un legado de la época de movimiento donde había una participación significativa de mujeres como guerrilleras.

Finalmente, hay cuotas mínimas para fomentar la participación de los indígenas de entre el 5 al 25% en el PS y del 10% en el Partido por la Democracia en Chile, pero se echa en falta una posición igualitaria en este sentido en los partidos donde la población indígena es mayoría (Guatemala, Perú, Bolivia y Ecuador) así como también para fomentar la participación de los jóvenes como por ejemplo en el PRD (República Dominicana) donde los órganos del partido deben estar integrados al menos con un 20% de jóvenes menores de 35 años; en el Partido Socialista (Chile) que introduce mecanismos de discriminación positiva para este colectivo social y en el FMLN donde también se fomenta la participación de los jóvenes en los órganos de gobierno.

4. Relación entre los puntos de refuerzo y sinergia y/o tensión entre los conceptos

Las relaciones que se dan entre democratización, transparencia e institucionalización cruzan la vida partidista. Desde el punto de vista de la democratización, se encuentran algunos puntos de encuentro entre estas tres dimensiones así como también algunas tensiones con los otros dos conceptos. En cuanto a la vinculación entre *democratización e institucionalización formal*⁴² se puede ver

⁴² Se entiende por institucionalización la propuesta de Sánchez (ver el Capítulo I de este libro) que la define como “los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gra-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

como los bajos niveles de cumplimiento de las normas (internas y externas) o las mínimas sanciones respecto a su incumplimiento dificulta el proceso de democratización interna de los partidos. Argentina es un caso claro en este sentido. Cada vez que hay elecciones presidenciales, el mandatorio de turno interpetra la ley de elecciones internas a través de un decreto del Ejecutivo, desconociendo la normativa y/o adaptando las reglas de juego a los intereses de los actores circunstanciales. Si bien es cierto que, como señalaron en el taller de los países andinos⁴³, la democracia interna no es únicamente un tema derivado de la ausencia de regulación formal; también es importante que haya una especie de obligación de las élites a respetar aquellos acuerdos que se alcancen. En la práctica, la presencia de “códigos operativos” informales tienen más peso que lo que dice la norma. Por tanto, la voluntad política es clave para cualquier proceso de fortalecimiento de los partidos políticos en la región⁴⁴.

Por otro lado, la *democratización se vincula a la institucionalización* de una manera diferente. La experiencia muestra que hay mecanismos organizativos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales –de carácter autónomo– y recursos no estrictamente partidistas, que ayudan a que muchos partidos seleccionen a sus candidatos, se organicen y cumplan sus metas, sin importar lo que digan los estatutos, sin cumplir sus requisitos internos o adaptando las normas según sean sus intereses. Esto no quiere decir que el partido no esté institucionalizado; sino que lo está de una manera distinta⁴⁵, por lo menos en el sentido clásico del término. Aún cuando el universo partidista latinoamericano no es uniforme; hay algunos partidos que cuentan de manera predominante con reglas,

cias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él (seguidores y, sobre todo, miembros) a través de relaciones comunes –generalmente aceptadas– de identidad, valores e intereses, que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas.

⁴³ Ver IIDH/CAPEL (2006).

⁴⁴ Sobre este punto ya alerté en otros trabajos, ver Freidenberg (2004).

⁴⁵ Freidenberg y Levistky (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

estructuras y/o procedimientos informales, siendo estos los que les permiten ser exitosos y operativos en el sistema político. Cuando esto ocurre, el respeto a la institucionalidad formal es mínimo, adaptable a las necesidades del momento y, por tanto, sobresale la institucionalización informal.

Democratización e institucionalización también pueden tener una relación conflictiva, porque llevar a cabo procesos competitivos (elecciones internas abiertas o cerradas) puede minar la cohesión partidista y favorecer la fraccionarización, potenciar los conflictos y perjudicar sus probabilidades de rutinización en el tiempo. Uno de los temores de los políticos que participaron en los talleres en la Región Andina y en Centroamérica y República Dominicana⁴⁶ fue precisamente mejorar la institucionalización partidista y no debilitarla, como se ha visto en diferentes experiencias en las que, tras la celebración de elecciones, grupos significativos abandonan el partido o facciones minoritarias que controlan la organización cierran el paso a los sectores modernizantes. Algunos procesos competitivos han debilitado las instituciones del partido o a la propia dinámica intrapartidista. Precisamente, lo que se pretende evitar⁴⁷.

Un punto de conexión entre democratización, institucionalización y transparencia tiene que ver con la posibilidad de que los candidatos cuenten con los recursos necesarios para participar en la competencia de manera igualitaria. Un ejemplo en este sentido es que para celebrar elecciones internas cerradas es básico contar con padrones de afiliados accesibles a todos los candidatos. Sin ellos, no es posible la democratización interna ni la transparencia dentro de la organización. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral; que se empleen discrecionalmen-

⁴⁶ Ver IIDH/CAPEL (2006).

⁴⁷ Declaraciones que sostienen esta apreciación también se encuentran en entrevistas informales que he realizado desde 2001 con líderes de partidos de Honduras, El Salvador, Argentina, Costa Rica o Brasil.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

te los registros de afiliados y se facilita la participación y las probabilidades de triunfo de todos aquellos que quieran ser candidatos⁴⁸. Sin padrones no es posible realizar elecciones internas competitivas, simplemente porque se desconoce las características del electorado y no se sabe a quién hay que ir a movilizar. En las elecciones internas hondureñas realizadas en 2005 los partidos no tenían los padrones de afiliados disponibles para todos los candidatos. Esto llevó a que uno de los candidatos, el más próximo al aparato partidista, que sí contaba con esa información, tuviera ventajas al momento de diseñar su campaña electoral interna. Su equipo conocía exactamente a quién ir a pedir el voto, manzana por manzana, mientras que el otro candidato no contaba con esa información⁴⁹.

Las experiencias de Uruguay, Costa Rica y Panamá pueden resultar interesantes de cara a las reformas necesarias para el fortalecimiento de los partidos. En Panamá, los padrones de afiliados están en manos del organismo electoral competente y cualquier cambio en el mismo debe ser notificado por parte de los partidos o por los militantes. En Uruguay y Costa Rica se utiliza el Censo Electoral Nacional, donde cualquiera que se encuentre inscrito en él puede participar, llenando sólo una boleta de adhesión al momento de emitir su voto. De este modo, los partidos también pueden ampliar su base de simpatizantes y/o militantes en cada convocatoria interna y disminuye la relevancia del padrón electoral como instrumento de inequidad en la competencia.

Un punto de encuentro evidente entre *democratización* y *transparencia* está en que la introducción de elecciones internas supone mayor debate y circulación de la información entre sus militantes así como también conocimiento de lo que ocurre en el partido. No es posible que haya transparencia si no hay algún grado de apertu-

⁴⁸ Excepciones en este sentido son la informatización del padrón de afiliados que ha realizado el Partido Aprista Peruano y la del Partido Acción Nacional en México, donde se puede consultar vía electrónica el padrón de afiliados y de adherentes al partido.

⁴⁹ Entrevista de la autora a uno de los directores de la campaña electoral interna, Tegucigalpa, julio de 2005.

Institucionalización, democratización y transparencia

ra y democracia en sus procesos internos. Por tanto, al incrementarse los niveles de información, los militantes pueden tomar decisiones más informadas y con mayor conocimiento de lo que está ocurriendo. En este sentido, el proceso se hace más incluyente y participativo. La transparencia, además, es clave para los procesos de rendición de cuentas y para la gestión de las propuestas de políticas públicas. Así, democratización y transparencia se retroalimentan mutuamente.

Pero también la *democratización y la transparencia pueden tener conflictos entre sí*. En nombre de una mayor transparencia frente a los ciudadanos se dice que los órganos electorales deben supervisar la vida interna de los partidos y, más específicamente, el modo en que toman decisiones, eligen a sus candidatos y a sus autoridades. Esto genera tensión en el sentido de que se da una intromisión de una institución pública en los “dominios” de los partidos. En las conclusiones del taller de la Región Andina⁵⁰, esto fue denominado como “participación desde afuera para promover la democratización”. Los participantes señalaron los beneficios que resultan de la supervisión y observación de estos procesos por parte del organismo electoral; mientras que los participantes del taller de Centroamérica y República Dominicana⁵¹ manifestaron su temor sobre cuál era el espacio que se le debía dar al Estado y cuál era el límite a su intromisión sobre la autonomía partidista. Las diferencias regionales en este sentido son claves.

Resulta más factible que se vea con buenos ojos la participación de un órgano externo en contextos de alta institucionalización del sistema de partidos y de las instituciones electorales, donde efectivamente el organismo electoral fuera visto como un árbitro y no como un actor con intereses creados, que beneficia sólo a un candidato; que en otros donde no está clara la imparcialidad del órgano electoral.

⁵⁰ Ver IIDH/CAPEL (2006).

⁵¹ IIDH/CAPEL (2006).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Otro punto conflictivo entre *democratización* y *transparencia* se da por el financiamiento de los procesos electorales y de los momentos no electorales en los que desarrolla su actividad el partido. Los políticos se quejan del costo de llevar a cabo dos campañas electorales: una para la interna y otra para la general, lo cual supone el incremento del gasto electoral. Algunos países han decidido financiar con dinero público el gasto que esto supone (Colombia, Perú, Panamá, México) pero en el resto este es un tema que no está definido. La experiencia, por ejemplo, del PAN en México durante junio-noviembre de 2005 muestra lo que puede incrementarse el gasto electoral por celebrar procesos internos competitivos, lo que pareciera estar correlacionado con el aumento del descrédito de los partidos ante la ciudadanía y también con las posibilidades de ser candidato de la organización⁵².

Estas son algunas de las relaciones que se pueden dar entre institucionalización, democratización y transparencia, los tres lados del triángulo propuestos en el Capítulo I del presente libro. Cuanto mayor sea la compenetración entre estas tres dimensiones, mayor será la fortaleza de los partidos y, por tanto, mayor la probabilidad de disminuir la distancia entre ellos y los ciudadanos. Trabajar en este sentido es fundamental para fortalecer a los partidos y convencer nuevamente a los ciudadanos de su importancia para el funcionamiento de la democracia representativa.

5. Conclusiones

Muchos políticos que participaron en los talleres realizados por CAPEL manifestaron su miedo respecto a los alcances de la democratización. ¿Hasta qué punto es importante democratizar internamente a los partidos? ¿Cuánto hay que hacer en ese sentido? ¿Hasta dónde resulta importante llegar? Como resultó del taller de Centroamérica, Panamá y República Dominicana⁵³, los políticos

⁵² El acceso a los recursos para hacer la campaña introduce un nuevo elemento de discriminación sobre las candidaturas. Tiene más probabilidades de ser candidato aquel que cuente con recursos propios (económicos o mediáticos) que un militante “de toda la vida” que sólo tenga su trabajo partidista como recurso de poder.

⁵³ Ver IIDH/CAPEL (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

no están de acuerdo con una democratización de manual sino con una “democratización administrada”. Los políticos se manifestaron en contra de la aplicación de una receta común a todos los partidos. Por el contrario, propusieron que cada partido evaluara cuáles son los elementos positivos de la reforma partidista y en qué medida esos elementos podrían mejorar su institucionalización, su transparencia y su democratización.

Además, los procesos de reforma interna en Europa y en América Latina han mostrado que hacer elecciones no supone por sí sólo democratizar a los partidos ni incrementar sus posibilidades electorales, sino que éste es un paso necesario en un extenso y complicado camino hacia la democratización. Es verdad que la celebración de elecciones para seleccionar candidatos a cargos públicos; la introducción de cuotas y la elección competitiva de las autoridades contribuyó a que algunos partidos fueran más inclusivos. Pero esto es sólo el inicio del camino, no el final. No siempre hacer elecciones ha significado una mayor participación, toda vez que incorporar más actores en el proceso de toma de decisiones puede ser un mero acto legitimador de arreglos entre élites que buscan preservar su control partidista. Esto no quiere decir que no sea bueno hacer elecciones internas, sólo que es conveniente tener presente que eso no significa (necesariamente) democratización. Es una condición necesaria pero no suficiente.

Las reformas llevadas a cabo no han terminado de mejorar la percepción de la opinión pública hacia los partidos; no contribuyeron a disminuir la fraccionamiento ni los conflictos de liderazgo; no implicaron una mayor participación de los militantes en las estructuras partidistas y no tuvieron los efectos regeneradores que se esperaban. Por el contrario, algunos partidos continuaron siendo organizaciones oligárquicas, excluyendo de la discusión real a los militantes, sin permitir la representación equitativa de sus miembros, facilitar la renovación y circulación de sus dirigentes o mejorar las posibilidades de control interno.

Una preocupación sustantiva que también ha estado presente en cada uno de los talleres es la relación entre democratización interna

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

y éxito electoral. La inclusión de las elecciones internas no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si se consideran los cerca de 60 procesos registrados en el período postransición en los que se utilizó este mecanismo (ya sean abiertos o cerrados); sólo veinte han sido exitosos. Esto parece dar sustento a la afirmación de que los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las presidenciales⁵⁴. Resulta fundamental generar incentivos institucionales desde el régimen electoral así como también concientizar a la opinión pública respecto a que son necesarias instituciones participativas y democráticas para mejorar la calidad de la democracia. Por tanto, la opinión pública debería castigar en las urnas a aquellos que no se comporten democráticamente. Y no al contrario.

En este sentido, como también señalaron los más de 50 participantes en el taller del Cono Sur⁵⁵, hay que trabajar para que la democratización y la transparencia sean temas electorales y, por tanto, que los comportamientos no democráticos y poco transparentes sean penalizados por los votantes. Hay que acabar con el doble discurso. Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso para ganar elecciones y cuando los ciudadanos se den cuenta de la importancia de estos aspectos para la democracia en su conjunto, ambos, se convertirán en los principales impulsores de las estrategias de democratización interna. Como se alertaba en el taller de la Región Andina, es un asunto de voluntad política.

Bibliografía

Alarcón Olguín, Víctor y Flavia Freidenberg. “El proceso de selección del candidato presidencial en el PAN”. Trabajo presentado en

⁵⁴ La investigación de Colomer (2002:119) sostiene este argumento.

⁵⁵ En IIDH/CAPEL (2006).

Institucionalización, democratización y transparencia

el Congreso Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 26-27 octubre de 2005.

Alcántara Sáez, Manuel. “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. En *Revista de Estudios Políticos*. 2003, vol. 124.

—. “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”. Documentos de Trabajo Doctorado en Ciencia Política 6. México, FLACSO, 2001.

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (editores). *Partidos Políticos de América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001 (a).

—. “Los partidos políticos de América Latina”. *América Latina Hoy*. 2001 (b) 27, pp. 17-35 (Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca).

Bachelard, Gastón. *La formación del espíritu científico*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1948.

Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. “La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidades institucionales en América Latina”. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”. Barcelona, 27 al 29 de noviembre de 2003.

Bendel, Petra. “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etc.” En Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Instituto Federal Electoral, 1998, pp. 384-409.

Beyme, Klaus von. 1982. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.

Billie, Lars. “Democratizing a Democratic procedure: myth or reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990”. En *Party Politics*. 2001, Vol.7 (3), pp. 363-380 (Londres, Sage Publications).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Boix, Carles. “Elecciones primarias en el PSOE. Ventajas, ambigüedades y riesgos”. En *CLAVES*. 1988 (junio).

Buquet, Daniel. “Selección de candidatos y fraccionarización partidaria en Uruguay (1942-1999)”. Trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Participación y Liderazgo en América Latina y el Caribe. Indicadores de Género*. Santiago de Chile, 1999.

Colomer, Josep. “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”. En Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (h) (comp.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2002.

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

Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós, 1993.

De Luca, Miguel; Mark Jones y María Inés Tula. “Partidos políticos y selección de candidatos en Argentina (1983-1999)”. Trabajo presentado en el XXII International Meeting of Latin American Studies Association. Miami, 16-18 de marzo de 2000.

Díaz, Christopher. “Effects of Party Competition on the Quality of PRI Candidates: An Analysis of Mexican Gubernatorial Elections: 1989-1999”. Trabajo presentado en el XXIV Encuentro Anual Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Miami (Florida), 16 al 18 de marzo de 2000.

Downs, Anthony. 1957. “Teoría económica de la acción colectiva”. En Battle, Albert (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona, Ariel de Ciencia Política, 1992.

Duverger, Maurice. 1951. *Partidos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Institucionalización, democratización y transparencia

Flores Giménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.

Freidenberg, Flavia y Steve Levitksky. “The Life of the Party? Understanding Informal Party Organization in Latin America”. En *Party Politics*. 2006 (en prensa).

Freidenberg, Flavia. “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. En *Polis*. 2005, 1 (1) (abril), pp. 91-134 (México, Universidad Autónoma Metropolitana – Sede Iztapalapa).

—. “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”. Texto presentado en la XVIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe – Protocolo de TIKAL. Santo Domingo (República Dominicana), 24 de septiembre de 2004.

—. *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*. Quito, Corporación Editora Nacional, 2003 (a).

—. *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima, Transparencia Internacional e IDEA, 2003 (b).

Gallagher, Michael y Michael Marsh (editores). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, 1988.

Haro, Ricardo. “Las elecciones primarias abiertas: un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos” [<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/9.pdf> 12 de enero 2004 20:45].

Hazan, Reuven. “Candidate Selection”. In Lawrence LeDuc, Niemi Richard y Pippa Norris. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the study of Elections and Voting*. Londres, Sage Publications, 2002.

Hernández, María del Pilar. “Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México”. 2002. [<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/10.pdf> 12 de enero de 2004 21:00].

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Htun, Mala y Mark Jones. “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”. En Craske, Nikki y Maxine Molyneux (editoras). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres, Palgrave, 2002.

IIDH/CAPEL. *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de las consultas regionales con partidos políticos*. San José, IIDH, 2006.

—. *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*. San José, IIDH-PRODECA, 2004.

—. *Diagnóstico sobre la democracia interna de los partidos políticos*. República Dominicana. Preparado para la XVIII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe. Protocolo de Tikal. La Romana, septiembre de 2004.

Katz, Richard. “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy”. En *Party Politics*. 2001, Vol.7 (3), pp. 277-296 (London, Sage Publications).

Katz, Richard y Peter Mair. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. En *Party Politics*. 1995, vol. 1, pp. 5-28. (London, Sage Publications).

Kirchheimer, Otto. 1965. “El camino hacia el partido de todo el mundo”. En Lenk, Kurt y Franz Neumann (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1980, pp. 328- 347.

Lazarte, Jorge. “Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de las democracias. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia”. En Manz, Thomas y Moira Zuazo. *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1999, pp. 25-51.

Linz, J.J. “Democracy’s Time Constraints”. En *International Political Science Review*. 1998, vol. 19, pp. 19-38.

Institucionalización, democratización y transparencia

—. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”. En Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juan J Linz. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, 2002, pp. 291-317.

Maravall, José M. *El control de los políticos*. Madrid, Taurus, 2003.

Martz, John. “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”. En *Political Science Quarterly*. 1999, vol. 114 (4), pp. 639-659 (New York, The Academy of Political Science).

McKenzie, R.T. *British Political Parties*. New York, Praeger, 1957.

Meadowcroft, Michael. “The concept of what is a good party”. Trabajo entregado a los Civic Education Trainers en un Seminario en Jakarta (Indonesia). [<http://www.branley.demon.co.uk/party.html> 11 diciembre de 2003 19:00].

Michels, Robert. 1909. “Democracia formal y realidad oligárquica” En Lenk, Kurt y Franz Neumann. *Teoría y sociología de los partidos políticos*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1980, pp. 241-257.

Morgenstern, Scott. “Grupos organizados y partidos desorganizados. Incentivos electorales en Uruguay”. En *América Latina Hoy*. 2001, vol. 29, pp. 109-131 (Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca).

Orozco Henríquez, J. de Jesús. “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”. Trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. *La política importa*. Washington, BID, 2003.

Palermo, Vicente. *Democracia interna en los partidos. Las elecciones partidarias de 1983 en el radicalismo y el justicialismo porteños*. Buenos Aires, IDES, 1986.

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

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Pennings, Paul y Reuven Hazan. “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”. En *Party Politics*. 2001, vol. 7 (3), pp. 267-275 (London, Sage Publications).

Peschard, Jacqueline. “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”. 2003, pp. 173-186. [http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/chapter_04a-CS-LatinAmerica.pdf 10 de enero de 2004 18:31]

Rahat, Gideon y Reuven Hazan,. “Candidate Selection Methods: An analytical framework”. *Party Politics*. 2001, vol. 7 (3), pp. 297-322 (London, Sage Publications).

Sánchez, Fernando. “Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento”. En IIDH. *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*. San Jose, CAPEL y PRODECA, 2004.

Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de partidos*. Segunda Edición ampliada. Madrid, Alianza Editorial., 1992.

Scarrows Susan E. “Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment” En Dalton, Russell J. y Martin Wattenberg (editores). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 79-101.

Scarrows Susan E., Paul Webb y David Farrell. “Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties”. En Dalton, Russell J. y Martin Wattenberg (editores). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 129-153.

Schattschneider, Elmer E. *Party Government*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1941. [Existe edición en castellano *Régimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964).

Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper and Row, 1962.

Institucionalización, democratización y transparencia

Siavelis, Peter y Scott Morgenstern. “Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis”. Working Paper for the Symposium “Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America”. Graylyn International Conference Center. Wake Forest University, Winston-Salem, NC, 3-4 april 2004.

Siavelis, Peter. “The hidden logic of candidate selection for Chilean Parliamentary elections”. Trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001.

—. “Candidate Selection Strategies for Chilean Parliamentary”. Trabajo presentado en el XX Encuentro Anual Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Guadalajara (México), 17-19 de abril de 1997.

Sottoli, Susana. “Representación de minorías y mujeres: cuotas, etc.” En Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Instituto Federal Electoral, 1998, pp. 410-422.

Stammer, Otto. “La democratización de la organización”. En Lenk, Kurt y Franz Neumann. *Teoría y sociología de los partidos políticos*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1980, pp. 282-285.

Taylor, Steven. “Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America”. Trabajo presentado en el XXII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Miami, Florida, los días 16 y 18 de marzo de 2000.

Taylor-Robinson, Michelle. “Candidate Selection in Costa Rica”. Trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001.

Valadés, Diego. *El control del poder*. México, UNAM, 1998.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

—. “Sistema electoral y Estado de Derecho”. Textos seleccionados en Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos del Tribunal Supremo Electoral, 27 al 29 de marzo y 3 al 5 de abril de 2003.

Valdés, Leonardo. “La selección de candidatos y el cambio de sistema de partidos políticos en México”. Trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001.

Vargas-Machuca, Rafael. “La reforma institucional de los partidos políticos. Su relevancia para la gobernabilidad democrática”. *Instituciones y Desarrollo*. 1998, vol. 1 (octubre), pp. 143-171 (Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad).

Ware, Alan. *Political Parties and Party Systems*. New York, Oxford University Press, 1996.

Weber, Max. 1922. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Wide, J. “Women’s political representation around the globe”. Trabajo presentado en la Commonwealth Conference on Educational Administration and Management (Suecia), 2002.

Siglas de los partidos analizados

Argentina

UCR = Unión Cívica Radical

PJ = Partido Justicialista

FREPASO = Frente País Solidario

Bolivia

ADN = Acción Democrática Nacionalista

UCS = Unidad Cívica Solidaridad

MIR = Movimiento Izquierda Revolucionaria

MNR = Movimiento Nacionalista Revolucionario

Institucionalización, democratización y transparencia

MAS = Movimiento al Socialismo

Brasil

PFL = Partido Frente Liberal

PSDB = Partido Social Demócrata Brasilero

PMDB = Partido Movimiento Democrático Brasilero

PT = Partido de los Trabajadores

PdT= Partido Democrático de los Trabajadores

Chile

UDI = Unión Demócrata Independiente

RN = Renovación Nacional

PS = Partido Socialista

PPD = Partido por la Democracia

PDC = Partido Democracia Cristiana

Colombia

PLC = Partido Liberal Colombiano

PCC = Partido Conservador Colombiano

Costa Rica

PUSC = Partido Unidad Social Cristiana

PLN = Partido Liberación Nacional

PFD = Fuerza Democrática

Ecuador

DP = Democracia Popular

ID= Izquierda Democrática

PRE= Partido Roldosista Ecuatoriano

PSC= Partido Social Cristiano

MUPP-NP = Movimiento Plurinacional Unidad Pachakutik – Nuevo País

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

El Salvador

ARENA = Alianza Republicana Revolucionaria

FMLN = Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional

Guatemala

FRG = Frente Republicano Guatemalteco

PAN = Partido de Avanzada Nacional

Honduras

PLH= Partido Liberal Hondureño

PNH = Partido Nacional Hondureño

México

PRI = Partido Revolucionario Institucional

PAN = Partido Acción Nacional

PRD = Partido de la Revolución Democrática

Nicaragua

FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional

PLC = Partido Liberal Constitucionalista

Panamá

PA = Partido Arnulfista

PRD = Partido Revolucionario Democrático

Paraguay

ANR – PC = Alianza Nacionalista Republicana/P. Colorado

PLRA = Partido Liberal Radical Auténtico

Perú

APRA/PAP = Partido Aprista Peruano

República Dominicana

PLD= Partido de la Liberación Nacional

Institucionalización, democratización y transparencia

PRD= Partido Revolucionario Democrático

PRSC = Partido Social Cristiano

Uruguay

PN = Partido Nacional (Blanco)

PC = Partido Colorado

EP- FRENTE AMPLIO = Encuentro Progresista/Frente Amplio

Venezuela

COPEI = Comité de Organización Política Electoral

Independiente

AD = Acción Democrática

PPT = Partido Todos por la Patria

MVR = Movimiento Quinta República

MAS = Movimiento al Socialismo

Capítulo IV

La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos

Delia M. Ferreira Rubio

1. Introducción

A pesar de la crisis de confianza que los afecta –crisis que se manifiesta con marcada intensidad en América Latina– los partidos políticos siguen siendo actores fundamentales de los procesos democráticos, particularmente en lo referido a sus funciones electorales y de formación de gobiernos. El deficiente desempeño de las democracias de la región se debe, en parte al menos, a las características y comportamiento de los partidos políticos. De allí la importancia de trabajar con los partidos en aras de su fortalecimiento.

El fortalecimiento de los partidos políticos como actores centrales del proceso político democrático no implica –a nuestro juicio– la búsqueda de rigidez institucional o la adopción de un determinado formato estructural y funcional. El perfil que adopten los partidos y el que adquiere el sistema de partidos en cada país debería ser producto de las características y tradiciones políticas, sociales y culturales de cada sociedad en un momento dado. No hay en esto receitas universales. El logro del fortalecimiento de los partidos, a través de un proceso de modernización, requiere soluciones creativas y adaptadas a las características y necesidades de la política en el siglo XXI.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

CAPEL ha identificado tres dimensiones como eje de un proceso de modernización y fortalecimiento de los partidos. Esto supone una primera toma de posición que tiene que ver con una opción valorativa. En efecto, se entiende que institucionalización, democratización y transparencia operan como valores, en el sentido de principios que deberían orientar la acción de los partidos. Una vez identificados estos valores como objetivos a lograr corresponde reflexionar sobre las herramientas y mecanismos aptos para acercar la fisonomía y acción de los partidos a esas finalidades y abordar también la cuestión de cuál es la influencia que estas dimensiones tienen en la *performance electoral* de los partidos y en su fortalecimiento efectivo como canales de la representación.

2. Transparencia y fortalecimiento de los partidos políticos

El reclamo de mayor transparencia en los partidos políticos aparece, en la mayoría de los países, como respuesta a la creciente preocupación por la corrupción que afecta no sólo la calidad de la democracia, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población. La sospecha de que la corrupción invade todos los aspectos relevantes de la vida política e institucional, al punto de casi identificarse, es uno de los factores que afectan la confianza en la democracia y sus instituciones. Este fenómeno es claramente perceptible en América Latina, como registra año a año el Latinobarómetro. Sin perjuicio de mantener el respaldo a la democracia como forma de gobierno, la población manifiesta una gran desconfianza particularmente con relación a las instituciones básicas de la democracia representativa: el congreso, los partidos políticos y el gobierno. En 2005, el promedio de confianza (“muchísima confianza” + “algo de confianza”) en esas instituciones en los dieciocho países de la región fue del 19% para los partidos políticos; del 28% para el congreso y del 36 % para el gobierno¹.

¹ Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro (2005). Disponible en: www.latinobarometro.org. Una síntesis de los resultados puede verse en *The Economist*, octubre 27, 2005, y en *La Nación* (Bs.As.). 29 de octubre de 2005.

Institucionalización, democratización y transparencia

Existe la percepción –y la presunción– de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción –edición 2003– de *Transparency International* dan cuenta de esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de 30.000 encuestados en 44 países: “si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones ¿cuál elegiría primero?” En 33 países –entre ellos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana– los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos². En 2004 una encuesta encargada por el *World Economic Forum (WEF)* reveló resultados similares sobre la deshonestidad de los dirigentes políticos: el promedio mundial fue de 63%. Latinoamérica es la región del mundo donde los políticos tienen peor imagen con relación a su honestidad: el 87% de los encuestados opinó que son deshonestos (se destacan países como Ecuador con el 96%, México con el 93%, Bolivia y Perú con el 91%)³.

La percepción de corrupción en el ámbito de los partidos políticos se vincula en primer término a la problemática relación dinero/política. En particular se advirtió que una de las áreas más sensibles era la del financiamiento de las campañas electorales que involucraban sumas cada vez más elevadas que estaban libres de controles eficaces, se mantenían en una zona de opacidad y orientaban o determinaban significativamente la acción de los funcionarios una vez electos. La transparencia, en este campo, actuaría como un antídoto para la corrupción ya que pondría a la vista los vínculos entre los candidatos y sus aportantes y sujetaría esas relaciones al escrutinio de la ciudadanía y de los órganos de control.

Sin embargo, el concepto de transparencia es complejo y no se agota en la exigencia de informes sobre el origen y destino de los

² Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción*. Disponible en: www.transparency.org/surveys

³ Gallup para el World Economic Forum, encuesta *Voice of the People 2004*. www.weforum.org en la sección Media, Surveys.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

fondos de los partidos, sino que se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política y partidaria. La exigencia de transparencia empieza por la publicidad y el acceso a la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

Entendida como parámetro de integridad, la transparencia en la vida partidaria implica una serie de principios, normas y prácticas que se refieren al manejo de los fondos y recursos, pero también a los procesos de designación de autoridades y selección de candidatos, a la conducción y gestión del partido, a la relación entre dirigentes y militantes, a la actividad del partido en función de gobierno u oposición.

Sin pretender una enumeración exhaustiva, la transparencia en la vida partidaria supone, entre otras, las siguientes condiciones:

1. reglas claras;
2. respeto y aplicación de las reglas;
3. circulación de la información entre los miembros y los diversos órganos de gobierno del partido;
4. participación efectiva de los miembros del partido;
5. procedimientos no fraudulentos para la elección de autoridades, selección de candidatos y gestión del partido;
6. rendición de cuentas de gestión y acción, tanto partidaria como pública;
7. administración de recursos de financiamiento con criterio de probidad y legalidad;
8. garantía del derecho de acceso a la información;
9. regulación y control de los posibles conflictos de interés;
10. mecanismos de control imparciales y eficientes.

Institucionalización, democratización y transparencia

En materia de transparencia, no basta la existencia de reglas que impongan determinada conducta, es indispensable generar una verdadera cultura de transparencia en la organización. Las reglas por sí solas no garantizan transparencia, es necesario un verdadero compromiso de parte de los actores sociales relevantes y el funcionamiento eficiente de mecanismos de control y sanción.

Revisaremos, a continuación, los consensos alcanzados en torno al tema de la transparencia, en los diversos talleres organizados por CAPEL, en el marco del proyecto de la Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos⁴. Nos detendremos, a continuación, en tres aspectos centrales en materia de transparencia y partidos políticos: los procesos internos, la rendición de cuentas y el financiamiento.

En la mayoría de los talleres, el eje principal de la discusión sobre la transparencia y los partidos fue el tema del financiamiento de la política. Este enfoque se vincula con la importancia que ha adquirido el tema de la corrupción en la agenda pública de muchos de los países de la región. Con diversa profundidad se abordaron también otras áreas de la vida partidaria en las que deberían aplicarse criterios de transparencia, en aras de fortalecer a los partidos. El taller con los partidos del Mercosur, realizado en Asunción en abril de 2005, es el que desarrolló con más amplitud la problemática de la transparencia.

Los principales consensos detectados pueden resumirse en las siguientes afirmaciones:

1. La corrupción y la falta de una cultura de rendición de cuentas son determinantes de la crisis de confianza en los partidos, por lo tanto la adopción de criterios de transparencia es central para la re-legitimación de los partidos en la sociedad.
2. La transparencia debe ser entendida como antónimo de corrupción, es decir no sólo como exigencia de difusión y publicidad, sino como criterio de integridad.

⁴ Ver IIDH/CAPEL (2006).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

3. La transparencia es un valor esencial para el fortalecimiento de los partidos y del régimen democrático. Los partidos políticos pueden y deben ser transparentes, más allá de los resultados electorales. La honestidad es un valor en sí y actúa como principio orientador.
4. La transparencia requiere trascender la normatividad jurídica, para arraigar en la cultura política, entendida como sistema de valores, principios, conductas y actitudes. La transparencia es uno de los principios éticos básicos de la democracia, cuya realización exige más que declaraciones y discurso; exige un verdadero compromiso de todos los actores políticos y sociales.
5. Es importante promover prácticas de transparencia en la sociedad. La cultura es clave en materia de transparencia; una sociedad más transparente exige más transparencia en los partidos. La educación en valores democráticos es fundamental en materia de transparencia. Es necesario generar una demanda social a favor de la transparencia.
6. El papel de los medios de comunicación es fundamental en la construcción de una cultura de la transparencia, como han sido claves en la instalación en la opinión pública de los escándalos y del discurso antipolítico. Es indispensable generar visibilidad de los valores democráticos positivos en los medios de comunicación.
7. La aplicación de mecanismos de transparencia en la vida partidaria debe responder a un compromiso valorativo sustancial y no ser la respuesta a una moda pasajera y circunstancial. La transparencia no debería ser sólo la reacción frente a la sospecha de corrupción, sino un objetivo permanente de los partidos porque la transparencia y la honestidad son valores fundamentales de la democracia y del ejercicio de la política.
8. Los incentivos utilitarios que tienen los partidos para ser transparentes son débiles porque en los países de la región la transparencia no garantiza ganar elecciones. Con diferencias de grado en los diversos países, los electorados no perciben a la transparencia como un tema fundamental, no está entre sus prioridades.

Institucionalización, democratización y transparencia

9. La amplitud de la transparencia y el tipo de mecanismos utilizados para garantizarla variará en función del contexto histórico de cada país. La regla debería ser que los partidos deben ser tan transparentes cuanto sea necesario para evitar la corrupción, lo cual es válido para cualquier contexto, para cualquier país y para cualquier partido.
10. La transparencia es condición necesaria para la democratización interna y la institucionalización de los partidos.
11. La transparencia es esencial en materia de financiamiento de la política, como elemento de garantía de la calidad de la democracia y de la autenticidad de la relación de representación.
12. Cualquiera sea el sistema de financiamiento que se adopte es indispensable para la efectividad de la transparencia, la creación de organismos de control independientes.
13. Un tema importante es el de las sanciones previstas para el incumplimiento de los parámetros de transparencia. La revocatoria o pérdida del mandato, tanto partidario como electoral, puede ser un factor importante en el fortalecimiento de una cultura de rendición de cuentas.
14. La transparencia en cuanto a los recursos económicos de los partidos debe abarcar tanto el origen como el destino de los fondos y ser tal que permita a los ciudadanos ejercer un voto informado.
15. Es indispensable generar conciencia de que el manejo oscuro de los fondos partidarios es la antesis de la malversación de fondos públicos y que el financiamiento espurio no es gratis: se paga con decisiones de gobierno.
16. En materia de transparencia en el financiamiento se destacó como clave la transparencia en la asignación de los fondos públicos, el establecimiento de un destino para esos fondos y el control consiguiente.
17. Es indispensable que la normativa sobre financiamiento de la política sea razonable y aplicable.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

18. Los partidos deben capacitar a sus funcionarios para que puedan cumplir adecuadamente con la registración contable y financiera exigida por las leyes.
19. La transparencia no se limita al financiamiento, sino que se refiere a todos los procesos internos: elección de autoridades; selección de candidatos; mecanismos de decisión partidaria; rendición de cuentas de la gestión partidaria y pública. La transparencia entendida como rendición de cuentas es una forma de devolución de la dirigencia hacia los miembros del partido.
20. Para garantizar la transparencia en la vida partidaria es necesario que los partidos creen sus propios organismos y mecanismos de control, fiscalización y sanción. La acción de los órganos internos debe ser complementada con la intervención de los organismos de control estatal con competencia en materia electoral y de partidos políticos.
21. En cuanto a la transparencia como difusión y publicidad, el tema de los medios de comunicación es muy importante. Es necesario generar mecanismos de equidad de acceso a los medios por parte de los partidos políticos. La exigencia de transparencia supone facilitar los medios para que los partidos sean transparentes.

Como puede advertirse hay un acuerdo generalizado sobre la importancia de la transparencia como valor, como deber ser, como principio orientador de la organización y funcionamiento de los partidos. A partir de ese consenso es necesario crear y poner en marcha las normas, procedimientos, mecanismos y herramientas apropiadas para aumentar los grados de transparencia en la acción de los partidos. Tres áreas de actividad son centrales: a) procedimientos internos; b) rendición de cuentas y c) financiamiento.

Organizar procesos transparentes al interior de los partidos políticos supone la puesta en marcha de una serie de mecanismos que favorezcan la circulación de información entre los diversos órganos del partido y los miembros de la organización. Las modernas herramientas de comunicación facilitan y reducen los costos de la difusión de información. Muchos de los partidos políticos latinoam-

Institucionalización, democratización y transparencia

mericanos cuentan ya con páginas en internet que facilitan el acceso a información esencialmente sobre la estructura y actividades del partido.

Cuando se habla de circulación de información en una organización se hace referencia a mucho más que la simple emisión de noticias. Un partido institucionalizado requiere un funcionamiento armónico y coordinado de sus diferentes órganos, centrales y locales; para ello es necesario organizar mecanismos internos ágiles que permitan compartir información. La circulación de la información supone el intercambio multidireccional que facilita la retroalimentación de los circuitos de dirección y toma de decisión.

Para conseguir esta circulación de información es menester superar algunas costumbres o tradiciones en la acción partidaria que fomentan el secreto y la opacidad como condición de acumulación de poder interno y control de las estructuras partidarias. Es frecuente escuchar las quejas de la dirigencia intermedia y de los dirigentes de base en el sentido de que la cúpula partidaria sólo activa la comunicación y el contacto durante los procesos electorales.

Un desafío que deberían abordar los partidos es el de repensar su relación con los medios masivos de comunicación. En este sentido, es necesario modernizar los canales y estilos de comunicación, como una de las vías para trasmitir una imagen menos distorsionada y patológica de la vida partidaria, visión que –en buena medida– ha determinado el des prestigio de los partidos en la sociedad.

La transparencia exige que los procesos de elección de autoridades y de selección de candidatos se lleven a cabo respetando un esquema de reglas claras y estables que garanticen:

1. La participación de los miembros. La participación comprende tanto el derecho a votar, como el de ser elegido; la transparencia es fundamental en la elaboración de los padrones partidarios o eventualmente de los listados de independientes habilitados a participar en el proceso.
2. La equidad en la competencia. Los órganos de control de estos procesos deben garantizar igualdad de condiciones en la compe-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tencia. Un aspecto central es el relativo a la asignación de recursos económicos del partido entre los diversos competidores.

3. La limpieza del proceso. El partido debe organizar estos procesos garantizando que no habrá fraudes, ni manipulación.
4. La imparcialidad de los órganos de administración y control del proceso.
5. La veracidad de los resultados. El escrutinio debe reflejar el verdadero resultado de la voluntad de los llamados a elegir.
6. El respeto de los resultados por parte de todos los actores. Esta es una regla de oro de una nueva cultura partidaria, cuya adopción significaría un cambio cualitativo en la forma de hacer política en nuestros países, en los que, con frecuencia, el que pierde la elección partidaria encabeza procesos de división y fragmentación partidaria.

Es importante también que los procesos de gestión y toma de decisión del partido sean transparentes, faciliten la participación y deliberación de las autoridades correspondientes y se divulguen adecuadamente entre los miembros.

En la tarea de construcción de una cultura de la transparencia, una herramienta a la que están recurriendo los partidos en forma creciente es la elaboración y aplicación de códigos de ética que contengan los criterios de integridad que deben orientar la conducta de los miembros del partido.

La puesta en marcha efectiva de estas reglas y procedimientos es clave para dar nueva fisonomía a la forma de hacer política y de gestionar los partidos. En ese proceso, la configuración, competencia y actuación de los órganos de control son determinantes. El control de los partidos se desarrolla en dos ámbitos: el externo correspondiente a los órganos estatales encargados de la aplicación de las leyes de partidos y de las que regulan los procesos electorales; el interno está a cargo de organismos que forman parte de la propia estructura partidaria. La concurrencia de estos dos órdenes de control no siempre ha sido pacífica. Muchos ven la intervención del

Institucionalización, democratización y transparencia

control estatal como una intromisión indebida en la esfera de autonomía partidaria; otros piensan que la intervención de esos órganos externos a los conflictos del partido pueden ser una garantía más eficaz de transparencia en los procesos partidarios. En particular, en países donde los organismos estatales de control cuentan con prestigio y gozan de la confianza de la ciudadanía, los dirigentes partidarios ven en la intervención de estos órganos de control una forma de saldar los conflictos internos con imparcialidad.

El objetivo central del establecimiento de mecanismos de control y fiscalización de los diversos aspectos de la vida partidaria es el logro de una gestión más transparente, democrática y respetuosa de las normas aplicables. El sistema de control debe contemplar y respetar también el marco indispensable de autonomía de los partidos, como asociaciones independientes y libres, garantes del pluralismo.

En cuanto a los mecanismos internos de fiscalización y control, las leyes y estatutos deberían prever la creación de órganos a cargo de personas con las competencias profesionales y la independencia de criterio necesarias para desarrollar la tarea. Tres condiciones resultan esenciales:

1. independencia del poder político, o de la cúpula partidaria –en el caso de los órganos de control interno;
2. competencia amplia;
3. capacidad técnica e infraestructura adecuada.

La legislación comparada ofrece un panorama variado de posibilidades de organización de los sistemas de fiscalización y control de la vida partidaria, con mayor o menor intervención externa sobre aspectos de la organización y funcionamiento de los partidos, con mayor o menor independencia del poder político de turno, con procedimientos de perfil más administrativo o más judicial. Como se señaló en alguno de los talleres la confianza, credibilidad y eficiencia de los órganos de fiscalización interna puede evitar la excesiva intervención del Estado en la vida de los partidos políticos.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostienen cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública. El concepto se emparenta con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y por lo tanto está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación.

La rendición de cuentas, no sólo referida a cuestiones económicas, sino también sustantivas, es uno de los deberes esenciales de quien gestiona asuntos de terceros. Así, dar cuenta, es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado.

La rendición de cuentas es una parte esencial de la responsabilidad, en el sentido de la asunción de las consecuencias de los actos y decisiones y por tanto uno de los pilares del buen gobierno⁵.

La búsqueda de transparencia en una gestión partidaria moderna debe poner especial atención al tema de la rendición de cuentas de las autoridades partidarias y de los miembros del partido que han resultado electos o designados para asumir funciones en el Estado, en nombre del partido.

Una práctica de rendición periódica de cuentas, de revisión de esos informes y de difusión de los mismos contribuye tanto a la circulación de la información, como a la posibilidad de participación y control del ejercicio de la gestión, sin las cuales la transparencia no pasa de ser un discurso más o menos oportunista.

En general, las reglas partidarias establecen la obligación de rendir cuentas de las autoridades partidarias sobre los aspectos patrimoniales de su gestión. En este sentido, entendemos que la rendición de cuentas no puede limitarse a la ejecución de los gastos ordinarios del partido, sino que debe incluir particularmente todo lo relativo a la forma en que las autoridades han administrado los fondos en los procesos electorales internos y en los generales.

⁵ Ver al respecto el muy valioso aporte de Prats (2005: 176-212).

Institucionalización, democratización y transparencia

Para poder rendir cuentas apropiadamente, es necesario que los partidos organicen previamente un sistema de contabilidad, registración y circulación de la información económico-financiera y de control interno que no sólo les facilite la presentación –en tiempo y forma, ante los órganos de control– de los balances y estados contables que exige la ley, sino que les permita administrar razonable y eficientemente sus recursos, de origen público y privado. Este aspecto relacionado con la organización interna del partido, muchas veces es descuidado, con la consecuencia inmediata del incumplimiento y deslegitimación de la normativa que busca el control y transparencia del manejo de fondos partidarios.

Es frecuente escuchar quejas de las autoridades partidarias cuando en un país se introducen normas que exigen la rendición de cuentas, detallada y ordenada, del ingreso y egreso de fondos en las arcas partidarias, con respaldo documental sólido. “¡Para cumplir con lo que la ley exige vamos a necesitar un equipo de contadores!”, protestan los dirigentes partidarios. Evidentemente necesitan un contador, pero además de eso necesitan abordar la problemática de la organización administrativa del partido, superando las rémoras de la improvisación, la falta de profesionalismo y la irracionalidad en la gestión de fondos.

La idea de la rendición de cuentas como práctica partidaria debe abarcar también la periódica información y escrutinio de la gestión misma de las autoridades al frente del partido. Esta rendición de cuentas se vincula estrechamente con la aplicación de los criterios de transparencia en la vida partidaria.

Otros sujetos de la obligación de rendir cuentas deberían ser aquellos miembros del partido que han asumido funciones públicas, bien porque han sido candidatos del partido y han resultado electos, bien porque han sido designados como miembros de un gobierno encabezado por el partido, o del grupo de oposición del partido, por ejemplo en el Congreso. Es frecuente escuchar la queja de los propios dirigentes partidarios sobre la independencia que adquieren los miembros de partido en función de gobierno. Este es un problema vinculado a cuestiones como la disciplina partidaria, la propiedad

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

de las bancas parlamentarias o el transfuguismo –cuya consideración excede el objeto de este artículo–, pero también está relacionado con la idea de la transparencia en la actuación partidaria. Las autoridades partidarias y los miembros del partido tienen derecho a saber qué están haciendo sus representantes en los órganos de gobierno y cómo están ejerciendo el mandato partidario. Además de la presentación periódica de informes escritos de gestión y actuación, sería una buena práctica que esos funcionarios mantuvieran un contacto fluido y presencial tanto con las autoridades como con los miembros del partido.

La transparencia de la relación dinero/política no es sólo de una cuestión normativa, las normas son necesarias, pero no suficientes. Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa por que los ciudadanos comprendan que lo que está en juego no es sólo el *quantum* de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal de los políticos.

Lo que está en juego es la calidad misma de la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La transparencia en materia de financiamiento de la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés.

La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplen con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de los fondos por parte de los partidos exige una compleja tarea que involucra la sanción de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha y la ampliación de los canales de participación ciudadana en

Institucionalización, democratización y transparencia

el control. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso.

Sin el compromiso ético de los actores políticos, las mejores normas no impedirán el secreto, la malversación de fondos, la corrupción, ni el desgaste del principio de representación política y su reemplazo por la colonización de las instituciones por los grupos económicos poderosos. Un manejo transparente de las finanzas partidarias y de campaña puede contribuir a fortalecer a los partidos frente a los grupos aportantes.

Como se señaló en alguno de los talleres organizados por CAPEL, la transparencia en cuanto al financiamiento del partido puede contribuir a evitar el fenómeno de “partidos pobres y dirigentes ricos”.

La administración económica partidaria y de las campañas es un recurso de poder innegable en la organización del partido político. El lugar institucional y momento de ingreso de los fondos orienta ese poder a favor de los órganos centrales o locales, a favor de las autoridades partidarias o de los candidatos. La competencia para la toma de decisiones económicas que se establezca debe ser coherente con el perfil de distribución del poder que desea adoptar el partido. La competencia para tomar estas decisiones puede estar distribuida o concentrada; puede dejar mayor o menor margen de intervención a las minorías partidarias, puede ser asignada a uno o varios niveles de decisión unipersonal o colegiados, puede estar centralizada o descentralizada en órganos locales. Ninguna de estas decisiones será inocua en cuanto a la configuración del formato de liderazgo y poder interno⁶. La transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos puede contrabalancear los posibles desequilibrios de poder interno, al tiempo que facilitará el control y generará incentivos para el correcto manejo de los fondos. Esto es así porque la transparencia aumenta los riesgos y costos de la utilización indebida –o incluso ilegal– de los fondos.

⁶ Al respecto ver Panebianco (1990).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Las normas sobre financiamiento de la política en cualquier país no tienen la finalidad de asfixiar a los partidos en una maraña burocrática costosa –y muchas veces ineficiente– sino la aplicación de principios de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de fondos, que incluyen importantes sumas que provienen del presupuesto público, es decir del bolsillo de los contribuyentes. Para ello, los partidos deben adecuar sus estructuras organizativas en cuanto a los procesos de decisión, ejecución y control interno de las decisiones económico-financieras, teniendo en cuenta –entre otros– los siguientes principios: a) diferenciación de funciones; b) claridad en la asignación de competencias; c) sencillez y agilidad de procedimientos; d) ejecución eficiente de las decisiones; e) transparencia amplia sobre origen y destino de los fondos y f) control oportuno y eficiente de la gestión.

Los sistemas de control interno tienen por finalidad asegurar la racional administración de los recursos; verificar la exactitud de la información económico-financiera y su correlación con la correspondiente documentación respaldatoria; facilitar el control de legalidad y garantizar la transparencia en la gestión económica del partido. Un buen sistema de control interno requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información respaldatoria para cada movimiento. Cada autoridad o funcionario de partido es responsable del cumplimiento de estas normas y procedimientos en el ámbito de su competencia, aunque no se trate específicamente de personal contable. El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. Otra opción es la contratación de una auditoría privada externa o bien la celebración de convenios con alguna ONG especializada en el tema e interesada en propiciar mecanismos de auditoría y transparencia.

Con vistas a la transparencia que debe orientar el manejo económico de los partidos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, los partidos deberían organi-

Institucionalización, democratización y transparencia

zar un sistema de información y registración que les permita no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas exigidas por la ley, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más completo de su situación y gestión económico-financiera.

Más allá de todas las previsiones instrumentales que se adopten y de la corrección formal y racionalidad de los procedimientos, poco se avanzará si no se instala en el partido, sus autoridades y funcionarios, y los candidatos una cultura de transparencia, integridad y control.

Las rendiciones de cuentas de los partidos, para cumplir los objetivos de transparencia a los que nos hemos referido no deben ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registración, más o menos detallada, de movimientos contables. Resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuenta y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política.

Un cuadro completo de los movimientos económicos de un partido o de un candidato requiere información sobre todos los fondos que reciben. En este sentido las rendiciones de cuenta deben contener tanto los aportes privados como los provenientes de fondos públicos. La importancia de una información exhaustiva sobre los aportes privados radica en el hecho de que difícilmente puede obtenerse esta información por otra vía. Mientras es posible rastrear en el control de la ejecución presupuestaria del Estado, el flujo de dinero público –al menos el lícito– girado a los partidos, la mayoría de las legislaciones no obliga a los donantes privados a registrar sus aportes a los partidos o candidatos en forma detallada.

El elenco de actores obligados a rendir cuentas o presentar cualquier tipo de información está relacionado con la forma en que se organizan y desarrollan particularmente las campañas electorales, en cada país. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada –por ejemplo, a través de comités de campaña por candidato, fundacio-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

nes, “sociedades de amigos” de los candidatos u otras entidades—, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia, si no se les requiere también a esas entidades la información de financiamiento de campaña.

Insistimos, una vez más, en que de nada servirá establecer una exigencia de rendición de cuentas que abarque a múltiples actores del proceso político, si los organismos encargados de analizar y valorar esa información no cuentan con los medios humanos y materiales indispensables para procesarla.

El momento en que se debe presentar la rendición de cuentas tendrá influencia en su utilidad como mecanismo de transparencia. En lo que se refiere a la rendición de cuentas correspondiente a las campañas electorales, la mayoría de los países exige una rendición de cuentas posterior a la realización del comicio. A nuestro juicio, el modelo seguido por las legislaciones de Argentina, Brasil y Costa Rica es más valioso en este punto, ya que al exigir rendiciones de cuentas —aunque sean parciales— con anterioridad a la elección, generan la posibilidad de que el público cuente al momento de decidir su voto con información detallada del financiamiento, aun cuando ésta sea provisoria e incompleta. La presentación de estos informes previos se debe complementar, una vez realizada la elección, con los informes finales.

¿Qué mecanismos son útiles en materia de transparencia del financiamiento de los partidos?

1. La obligación de presentar rendiciones de cuentas. De los dieciocho países de Latinoamérica sólo El Salvador no exige la rendición de cuentas.
2. La utilización de balances uniformes que permitan la comparación de la información presentada por los partidos. La uniformidad de la información facilita también la tarea de auditoría que deben realizar los órganos de control. La adopción del sistema de balances-tipo debe ir acompañada de la elaboración de instructivos claros para guiar la tarea de los encargados de elaborar la información contable. Así se hace, por ejemplo en Argentina, México y en República Dominicana.

Institucionalización, democratización y transparencia

3. El carácter público de la información presentada por los partidos y los candidatos, en forma amplia y sin restricciones administrativas ni procesales. En América Latina hay todavía ocho países que no prevén la difusión o divulgación de la información que los partidos o los candidatos registren.
4. La garantía del derecho de acceso a la información y los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo ese derecho y que no quede en una mera declaración formal de la ley.
5. La oportunidad de la información; es decir, la garantía de que la información estará disponible para el ciudadano en tiempo útil, esto es antes de que produzca su voto.
6. La utilización de internet para difundir la información.
7. La eliminación del anonimato en las donaciones. En América Latina, Chile y Perú aceptan algún tipo de donaciones anónimas, dependiendo de los montos involucrados; Honduras y Nicaragua establecen que las donaciones no podrán ser anónimas, salvo el caso de las colectas públicas. Esta salvedad es la que permite introducir una cuantiosa cantidad de dinero a las campañas sin detectar o sin transparentar el origen de esos fondos.
8. La obligación de reportar detalladamente y con documentación respaldatoria los gastos de campaña. El monitoreo sobre los gastos de campaña es una vía útil para detectar el verdadero volumen de los aportes.
9. La obligación de todos los actores relevantes en el proceso de reportar información sobre financiamiento de campañas. En muchos países se establece que son los partidos políticos quienes deben informar, pero son los candidatos quienes manejan realmente las campañas y el financiamiento por una vía indirecta –se crean las asociaciones de los amigos del candidato, las fundaciones de los candidatos, y otros mecanismos para canalizar fondos– y por esa vía se evade el control de la autoridad electoral y la información que se registra y divulga no refleja el verdadero cuadro de situación.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

10. La obligación de rendición de cuentas y difusión de información debe estar referida a todos los momentos políticos relevantes del proceso electoral, lo que incluye el momento de la selección de los candidatos. Por ejemplo, un mecanismo contraproducente para la transparencia del manejo de fondos es el acortamiento de las campañas; se fija entonces un período artificial de campaña y se controlan los fondos en ese período, pero las campañas reales empiezan mucho antes al igual que la recaudación de fondos.
11. La existencia de organismos de control ágiles y efectivos, lo cual exige: independencia del poder político; competencia legal y capacidad técnica, lo que incluye una infraestructura adecuada. La mayoría de los países de la región cuenta con organismos de competencia especializada y única para controlar y supervisar el financiamiento de la política; en otros casos, la responsabilidad recae en órganos judiciales de competencia múltiple o en los organismos de control general de la administración.
12. El otorgamiento al organismo de control de facultades no sólo de registro, sino también de auditoría sobre la información que se brinda, para verificar su autenticidad, veracidad y si es completa o sólo parcial.

Las tablas siguientes presentan la situación de los países de América Latina en materia de rendición de cuentas y difusión de la información⁷.

⁷ La tabla refleja información general actualizada. Para detalles y variaciones por país, ver Ferreira (2004: 102-103).

*Institucionalización, democratización y transparencia***Tabla 1***Rendición de cuentas*

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	----	X	X
Bolivia	X	X	X	----	----	X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	----	X
Colombia	X	X	X	X	----	X
Costa Rica	X	X	X	----	X	X
Ecuador	X	X	X	----	----	X
El Salvador	----	----	----	----	----	----
Guatemala	----	X	X	----	----	X
Honduras	X	X	X	----	----	X
México	X	X	X	----	----	X
Nicaragua	X	X	X	----	X	X
Panamá	X	X	X	X	----	X
Paraguay	X	X	X	X	----	X
Perú	X	X	X	----	----	X
República Dominicana	X	X	X	----	----	X
Uruguay	X	X	----	X	X	----
Venezuela	X	----	X	X	----	X

Fuente: Elaboración propia.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Tabla 2

Divulgación de información

País	Qué se difunde			Medio de difusión			Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	---	---	X	X	X
Bolivia	X	X	---	X	X	---	---	X
Brasil	X	X	---	---		X	---	X
Chile	X	X	X	X	X	X	---	X
Colombia	X	---	---	X	X	X	---	X
Costa Rica	X	X	X	---	---	X	X	X
Ecuador	X	X	X	---	---	X	---	X
El Salvador	---	---	---	---	---	---	---	---
Guatemala	---	---	---	---	---	---	---	-
Honduras	---	---	---	---	---	---	---	---
México	X	X	X	X	---	X	---	X
Nicaragua	---	---	---	---	X	---	-	-
Panamá	---	X	---	X	---	X	---	X
Paraguay	---	---	---	---	---	---	---	-
Perú	X	X	X	---	---	---	---	X
República Dominicana	---	---	---	---	---	---	---	-
Uruguay	---	---	---	---	---	---	---	-
Venezuela	---	---	---	---	---	---	---	-

Fuente: Elaboración propia.

Institucionalización, democratización y transparencia

La exigencia de la rendición de cuentas y su regulación, por muy estricta que sea, son sólo el primer paso en el proceso tendiente a aumentar la transparencia en el manejo de fondos de los partidos y en la relación dinero/política. El logro de estos objetivos supone además la creación de los organismos de control adecuados⁸, el establecimiento de procesos de auditoría eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

La importancia democrática del valor de la transparencia en la relación dinero/política está siendo cuestionada actualmente por una corriente de opinión que se basa en la idea de que en materia de financiamiento de la política lo que hay que garantizar es la “sime-tría de la información”. La idea es que si todos los actores políticos desconocen todo sobre el financiamiento de la política, esto no afecta la calidad de la democracia y del proceso político. En consecuencia se propone la adopción de reglas que mantengan a la mayor cantidad de actores políticos en la ignorancia total sobre quién financia a quién y cómo y en qué montos⁹. Sobre la base de estas ideas, por ejemplo, la ley chilena de financiamiento de campañas, ha adoptado mecanismos como el del fideicomiso ciego, para el aporte de fondos a los partidos. El mecanismo funciona, en teoría, del siguiente modo: el donante dona a un partido pero lo hace a través de un organismo público, que cumple la voluntad del donante dirigiendo los fondos al partido determinado por el donante, pero no le dice de dónde surgen los fondos. A nuestro juicio, el mecanismo presenta varios problemas desde el punto de vista del control: 1) el donante no puede estar seguro de que los fondos lleguen al destinatario, ni que lleguen en su totalidad; 2) el partido tampoco puede estar seguro de que todos los fondos que le han sido destinados lleguen a sus arcas; 3) es difícil controlar el manejo de fondos que hace el organismo estatal que oficia de intermediario; 4) el organismo estatal es el único que conoce el origen y destino de los fondos y podría utilizar esa información discrecionalmente.

⁸ Ver, entre otros, Jaramillo (2004: 169-234).

⁹ Ackerman y Ayres (2002).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Este tipo de mecanismo genera en realidad un circuito paralelo de información –sin garantías de veracidad, ni posibilidad de auditoría– ya que lo que seguramente sucederá es que quien done le va hacer saber al candidato por vías indirectas que ya depositó la suma y de esta manera va a generar un mecanismo incontrolable de cobro de favores políticos que va a estar por fuera de la posibilidad de control del organismo electoral y sobre todo por fuera de la posibilidad de control y transparencia por toda la ciudadanía que seguirá en una perfecta “asimetría de la ignorancia”.

3. Transparencia, institucionalización y democratización

La pregunta que podemos hacernos es en qué medida contribuye la transparencia al fortalecimiento de los partidos desde el punto de vista interno, organizacional, y desde el punto de vista externo de su *performance* tanto electoral, como de ejercicio de funciones públicas.

Desde el punto de vista de la organización, la transparencia –entendida en el sentido amplio que hemos descrito más arriba– contribuirá a mejorar la calidad de la gestión, permitirá una más estrecha participación informada de los miembros del partido, sobre la base de condiciones de competencia interna equitativa, y facilitará la actuación de los órganos de control interno.

Es de destacar también que la consolidación de una cultura de la transparencia es consustancial con la idea de democratización de los partidos. La democracia interna partidaria es impensable en un contexto de secreto y opacidad en la gestión, de falta de circulación de la información, de ausencia de respeto por las reglas establecidas, etc. La democracia interna no se limita a la realización de elecciones periódicas de autoridades; democracia interna implica deliberación, debate y control de agenda y la única forma de hacer efectivas estas actividades es a través de la circulación de la información.

La vigencia de los principios de transparencia en la vida partidaria contribuye, asimismo, a la consolidación institucional del partido ya que genera un ámbito de interacción regulado objetivamente.

Institucionalización, democratización y transparencia

te que puede perdurar y actuar más allá de la presencia del líder o de los liderazgos coyunturales. La cultura del secreto conduce a la debilidad de la institución, ya que privilegia los acuerdos de cúpula y las dirigencias personalistas, en desmedro de la consolidación institucional.

En lo que hace al rendimiento electoral, la transparencia debería contribuir a mejorar los resultados de un partido en las elecciones, o por lo menos a aumentar el nivel de confianza de la gente en ese partido. Sin embargo, esto dependerá de las condiciones históricas concretas. En sociedades donde la transparencia no sea percibida como un valor o una característica positiva, la adopción de reglas y conductas transparentes no garantizará el reflejo electoral favorable al partido. En este sentido resulta preocupante que, según un informe del PNUD, el 41,9% de los encuestados en América Latina esté de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen¹⁰. En un contexto de tolerancia a la corrupción es difícil generar incentivos fuertes para que los partidos encauzen su acción sobre los principios de transparencia. Por el contrario, en sociedades que perciban a la transparencia como un valor, aumentará la legitimidad de los partidos que adopten prácticas transparentes y, seguramente, esa situación tendrá un correlato en las elecciones.

4. Conclusión

A modo de conclusión, nos parece oportuna una última reflexión sobre la relación entre las reglas y las prácticas en la política. La percepción generalizada en América Latina y en otras regiones –como ya vimos– es que el ámbito de los partidos políticos es de los más corruptos en cada sociedad. Cuando se trata de reformar las reglas del juego político, con vistas a obtener partidos más representativos y democráticos, los esfuerzos no pueden limitarse a la sanción de leyes o la aprobación de estatutos partidarios. Las normas, en este aspecto, no son más que incentivos para la conducta. Por sí solas no corrigen las desviaciones.

¹⁰ PNUD (2004: 79).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Si revisamos cartas orgánicas y demás reglamentos partidarios en América Latina encontraremos en muchos de esos documentos un sinnúmero de normas que recogen los criterios de transparencia en sentido amplio. Sin embargo, no siempre las prácticas se ajustan a esas reglas.

El fortalecimiento y modernización de los partidos políticos exige mucho más que la simple redacción de normas. Las reglas no son más que el primer paso en el logro de los objetivos planteados; las normas actúan como incentivos para el cambio de la cultura política, pero no lo garantizan por sí solas. Es menester, además, un verdadero compromiso de los actores políticos y de la ciudadanía toda en la construcción de nuevos consensos básicos y nuevos modos de hacer política. Sin ese compromiso podremos seguir adelante con los experimentos de ingeniería legal y constitucional, pero no lograremos un verdadero cambio del perfil de las prácticas políticas.

La formación y capacitación de los dirigentes es una responsabilidad central de los partidos. Del mismo modo en que las sociedades deben comprometer su esfuerzo en una tarea de construcción de ciudadanía que requiere una fuerte apuesta por la educación y la información, como sustentos de la participación responsable en el diseño y ejecución del destino común.

Bibliografía

Ackerman, Bruce y Ian Ayres. *Voting with Dollars: A new Paradigm for Campaign Finance*. Yale University Press, New Haven, 2002.

Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2005*. Disponible en: www.latinobarometro.org.

Ferreira, Delia. “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”. En Griner, Steven y Daniel Zovatto. (editores). *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. OEA–IDEA, San José, 2004.

Institucionalización, democratización y transparencia

Gallup para el World Economic Forum, encuesta Voice of the People 2004. www.weforum.org en la sección Media, Surveys.

IIDH/CAPEL. *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José, IIDH, 2006.

Jaramillo, Juan. “Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo”. En *Elecciones*. ONPE, Perú, Año 3, Nº 4, 2004.

Panebianco, Angelo. *Modelos de Partidos* (trad. M. Trinidad). Alianza Editorial, Madrid, 1990.

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos, Ideas y Aportes*. PNUD, Colombia, 2004.

Prats, Joan. “Ética para el buen oficio político”. En Kliksberg, Bernardo. (comp.). *La agenda ética pendiente de América Latina*. FCE–BID, BsAs., 2005.

Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción*. Disponible en: www.transparency.org/surveys.

Conclusión

Lecciones aprendidas en materia de fortalecimiento de partidos políticos en América Latina

José Thompson

El paulatino despliegue de la estrategia postulada por CAPEL *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina* ha permitido vislumbrar horizontes para la acción futura a partir de las recomendaciones, sugerencias y prioridades planteadas por los mismos partidos políticos y por otros sectores interesados en la promoción de la democracia. Pero, precisamente porque la estrategia busca combinar diversos planos de trabajo, ha requerido un esfuerzo conceptual más allá de la introducción de los debates en los respectivos talleres regionales.

El avance de la estrategia y la conclusión de las consultas nos han permitido corroborar que, en general, los partidos políticos están conscientes de su situación, relativamente crítica, y aceptan la modernización como un elemento indispensable para su propio fortalecimiento.

En un número muy significativo, las entrevistas practicadas y las conclusiones de los talleres indican que los dirigentes partidarios reconocen la necesidad de mayor democratización y mayor transparencia, pero temen que estos cambios debiliten la unidad y la institucionalidad de los partidos.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

De la misma manera, progresivamente puede hablarse de una suerte de “lenguaje común” en materia de fortalecimiento de partidos políticos, que es compartido al menos con otros actores en la vida institucional y social en los respectivos países, que se evidencia en el creciente consenso que se detecta en la importancia atribuida a temas centrales, tales como la democracia interna.

Sin embargo, hay una brecha grande entre el discurso y la práctica cuando se trata de reformas, modernización y apertura de partidos políticos, pero esta brecha no parece resultar solamente de falta de voluntad o decisión, sino también de falta de conocimiento acerca de las opciones para llevarlas a cabo.

Lo anterior configura una atmósfera que, por una parte, facilita y propicia el desarrollo de la estrategia pero advierte, por otra, de las dificultades y posibles resistencias que se encuentran. El desarrollo de las consultas, empero, abrió un amplio espacio de posibilidades de trabajo sugeridas, cuya riqueza no era posible prever antes de arrancar con esta etapa de la estrategia.

La riqueza de estas acciones posibles en la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos rebasa los objetivos que nos hemos propuesto para este Cuaderno y conforman el grueso de otra publicación hermana, *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de las consultas regionales con partidos políticos*, cuya consulta recomendamos como complemento de las contribuciones académicas que constituyen este Cuaderno 50. Pero sí queda claro que las consultas señalan al menos seis tipos de acciones:

1. Investigaciones complementarias, más enfocadas a temas específicos y que deben superar el diagnóstico general.
2. Análisis de la normativa vigente (sea que exista legislación propiamente regulatoria de los partidos o no), intercambio para su mejoramiento y propuestas para su reforma.
3. Generación de espacios de encuentro con otros sectores, para fomentar mutua comprensión.

Institucionalización, democratización y transparencia

4. Capacitación en distintos niveles, desde el impulso de dirigencia joven hasta la implantación de nuevas destrezas acordes con los estándares de democratización y transparencia.
5. Asesoría y espacios de intercambio para la “reingeniería” (reestructura, reforma interna, modernización estructural y de procedimientos) de partidos políticos.
6. Impulso a mecanismos de información especializada y a la creación de redes ciberneticas e informales entre políticos.

Así, el avance del proceso (investigaciones, debates, consultas, contribuciones académicas, validación de resultados, contacto directo con políticos y estudiosos) nos ha permitido percibir algunas conclusiones preliminares que consideramos oportuno compartir como cierre de esta publicación.

Algunas lecciones aprendidas (o conclusiones preliminares)

De lo vivido, experimentado e intentado en estos últimos años y de la comparación de nuestro trabajo con otras experiencias especializadas en estos temas, nos quedan algunas lecciones aprendidas, o, mejor, conclusiones preliminares, sujetas por supuesto a la prueba que el futuro deba someterlas.

a. La “crisis de los partidos”, si es tal, debe ser un punto de partida, no un punto de llegada

Es cierto que los partidos políticos confrontan serios problemas de credibilidad y muchos de sus dirigentes hablan abiertamente de una “crisis”, aunque se trate quizás solamente de una transición que pasa por un momento crítico. En todo caso, es bueno que los partidos sean más sensibles al cambio y más receptivos a los planes para su fortalecimiento. Pero no podemos mantenernos atados de manera permanente a este escenario y es necesario proyectarse al futuro.

En las consultas con los partidos hemos percibido una sensación de “alivio” de que la plataforma se esté montando hacia el fortalecimiento de los partidos y no para proseguir recurrentemente explicando las razones de la actual coyuntura, descomponiéndola en aná-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

lisis cada vez más finos y sometiendo a los partidos a interminables diagnósticos y a debates doctrinarios acerca de la naturaleza de los partidos y cómo sus funciones están en abierto cuestionamiento.

Lo anterior significa también hacer buen uso de la amplia información existente. Ha habido importantes esfuerzos para elaborar mapas, para describir evoluciones históricas y para documentar comportamientos en los partidos y hacia los partidos. Y esto constituye un acervo que debe cimentar trabajos más complejos, seguramente más inciertos, pero que más y más deben ser CON los partidos y no sólo SOBRE los partidos políticos.

Y esta línea de acción implica también tener una visión a futuro, preferiblemente hacia imagen positiva. De lo contrario, los partidos tendrán poca razón para colaborar con quien solamente los critica y nada les augura.

b. Un espacio para varios actores (y para la cooperación internacional)

Quizá la más optimista de las visiones que debemos compartir tiene que ver con la autopercepción de los partidos políticos y la posibilidad de que el tema de su fortalecimiento figure en los planes de la cooperación internacional.

Hasta hace relativamente poco tiempo, los partidos en general o mejor aun, sus dirigentes y representantes parecían padecer de una aguda ceguera, evidente en su persistente negación de que existieran problemas de imagen y de credibilidad de los partidos políticos en América Latina.

En las actividades recientes con CAPEL –y en otros foros internacionales–, tanto en las investigaciones como en las consultas, los dirigentes partidarios admiten cada vez más y con mejor disposición los problemas de credibilidad que sus agrupaciones padecen, aunque siguen involucrando a “actores externos”, tales como los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales de ser los responsables de una campaña sistemática para debilitar su imagen.

Institucionalización, democratización y transparencia

Progresivamente, además, los partidos aceptan que el reto de su fortalecimiento tiene que ver con la actuación de otros y que no es solamente un “tema interno”. Y entre esos otros está la cooperación internacional. Esto es un tema importante porque agrega legitimidad y viabilidad a los planes que las agencias internacionales vienen manejando en esta materia.

No hace mucho tiempo, se consideraba que la cuestión de los partidos políticos en general podía escapar, por su naturaleza, de los mandatos de la cooperación internacional, salvo las agendas de las internacionales partidarias. Ahora, parece haberse superado esta limitante y los partidos, aunque con dudas, están dispuestos a participar en planes de fortalecimiento de distinto tipo, con el apoyo abierto de la cooperación internacional.

c. Factibilidad y dificultad

Otra lección que hemos aprendido en estos últimos tiempos es que la cooperación para el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos adquiere factibilidad, al descubrirse una serie de líneas coincidentes entre las agencias de cooperación, las instituciones interesadas en la promoción de la democracia y los partidos políticos mismos.

Pero este no es un terreno exento de dificultades y debe haber un análisis mesurado de cómo avanzar en la factibilidad sin desconocer los obstáculos. De la misma manera, las evaluaciones deben dar cuenta de la incidencia de las dificultades.

Entre las dificultades, hay algunas que más que obstaculizar el trabajo, obligan sí a seguir determinadas modalidades de acción. Por ejemplo, la necesidad de evitar el enfoque o aun la percepción de que hay un trabajo sesgado hacia un partido o un grupo de partidos determinados implica que los planes de trabajo deban estar abiertos a una pluralidad de fuerzas políticas y que deba haber una campaña previa para que los diferentes partidos se sientan llevados a integrarse a esta línea de acción. No en pocos casos, esto puede llegar a otorgar a una o varias fuerzas políticas una suerte de “veto” a una labor valiosa, por falta de comprensión de su significado.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Pero quizá la principal dificultad es que los partidos políticos están acostumbrados a valorar exclusivamente el éxito electoral. Y algunas de las medidas que buscan democratizar los partidos pueden tener un costo alto en términos de la contienda electoral, al menos en un primer momento. Esto nos acerca a uno de los dilemas más agudos en esta materia, ¿cómo conciliar la necesidad de éxito electoral con la reestructuración interna y el cambio? Más aun, ¿se convertirán los temas de la democratización interna y la transparencia en factores clave para definir el voto de los electores? Sólo el tiempo permitirá avanzar en la conciliación de estos dilemas.

d. ¿Relaciones conflictivas de los partidos con los medios de comunicación, con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?

Si bien las percepciones de los partidos políticos han ido cambiando de manera positiva respecto de otros actores que inciden en la vida política, como son los organismos electorales, no siempre es este el caso cuando se trata de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos sienten y quizá no sin razón, que tanto los medios como las OSC tienen una agenda propia y que “desacreditar” a los partidos es una forma de desplazarlos para ocupar un espacio político propio.

Sin embargo, en algunos de los temas que tienen que ver con la democratización y la transparencia, los mismos partidos políticos reconocen que los medios y las OSC tienen experiencias valiosas en la investigación y la denuncia y que son aliados importantes en la transformación real de las agrupaciones políticas.

Las tensiones entre partidos, por un lado y medios y OSC, por otro, hallan buen terreno también en la aplicación de los mismos principios de democratización y transparencia: los partidos sostienen que los estándares mínimos que se les exigen en estos campos no son puestos en práctica en la vida de los medios o de las OSC. Un buen ejemplo es el caso de los gastos en propaganda para una campaña electoral: el diario que denuncia a un partido por exceder-

Institucionalización, democratización y transparencia

se de los topes legales es el mismo que publicó, sin problema ético alguno y sí con buenas ganancias, esa propaganda.

Lo cierto es que esta relación conflictiva no va a desaparecer por sí misma. Hay que asumirla y trabajar en la identificación de temas comunes que bajen el perfil de las discrepancias entre estos tres actores de la vida política, o que ayuden a la sensibilización recíproca sobre los papeles de cada uno en una sociedad democrática. Los partidos, de su lado, insisten en la necesidad de que el ciudadano se eduque en cuanto a qué caracteriza la vida partidaria, cuál es la función y sentido de los partidos políticos y por qué su aporte es fundamental para la democracia, de modo que tengan su propio criterio informado en torno a los avances o retrocesos que los partidos tienen.

Y, finalmente, hay que considerar que los partidos políticos, por más que puedan sentirse “amenazados” por otras entidades, no han sido realmente “sustituidos” en esencia en ninguna democracia funcional contemporánea. Hay que trabajar en el sentido de que cada sector comprenda el papel que toca a otros en la vida política actual, labor que abre también importantes potencialidades y es preciso comprender de la misma manera que funciones tradicionalmente en las manos de los partidos, como la información, conocen hoy elementos que están en manos de otros actores, como los medios y las OSC.

e. El tránsito difícil de un eje temático a otro

En las actividades de CAPEL, ha sido notoria la dificultad en el tránsito de los debates de un campo al otro, esto es, cuando el debate se mueve de las cuestiones de la institucionalización a las de democratización y de estas a las referentes a transparencia. La profundidad de los conceptos y la facilidad de los consensos se empiezan a perder conforme se pasa de unos terrenos a otros. En general, puede verse cómo los partidos se tornan progresivamente más defensivos, menos cómodos o sintiéndose más “inexpertos”.

Lo anterior significa la necesidad de un esfuerzo adicional en vincular los asuntos más “externos” (transparencia) con los más

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

“internos” (institucionalización), de manera que los partidos perciban que el cambio puede traer dificultades pero también oportunidades. Esto es, hacer que la democratización y la transparencia vayan de la mano con la búsqueda de estructuras y procedimientos funcionales y eficaces.

Pero hay otras consideraciones que hacer a este respecto. En la perspectiva de CAPEL, por ejemplo, estamos invirtiendo en el fortalecimiento de los partidos políticos ciertamente, pero no se trata de contribuir al fortalecimiento de *cualquier* partido político.

Detrás de nuestra estrategia está la convicción de que se necesitan partidos políticos más sólidos, pero también más democráticos y más transparentes. Aspiramos a producir un cambio, convencidos de que la democratización y la transparencia son valores cuya adopción merece ser apoyada y no solamente entre los partidos políticos.

Pero es cierto que las frustraciones más grandes pueden venir en estos dos campos, sobre todo si coyunturalmente los partidos perciben que una medida determinada puede traerles efectos secundarios nocivos para la contienda electoral. Por eso, es recomendable que las medidas propuestas se vean como un complejo entramado y no como recetas aisladas.

f. Puntos de refuerzo y de tensión

Así como no deben desconocerse las dificultades en transitar de un eje temático a otro y especialmente en la ruta hacia aquellos que más expectativa generan, es preciso identificar aquellos puntos de intersección, es decir, donde un efecto positivo en un campo puede implicar un efecto considerado como negativo en otro. O bien, aquellas medidas que, planeadas para fortalecer un campo de acción, tienen consecuencias positivas en otro. Como bien se entiende, la aplicación de las primeras merece cuidadosa reflexión, mientras que la práctica de las segundas debe estimularse.

Un par de ejemplos permitirán precisar un poco más esta idea. Las investigaciones efectuadas recientemente sugieren que las elecciones directas y abiertas para la designación de candidatos, ciertamente una de las medidas para promover la democratización

Institucionalización, democratización y transparencia

de los partidos políticos preferida en los últimos años, alentada por la doctrina y por muchos dirigentes, llega a tener efectos negativos sobre la institucionalidad partidaria, fragmentando su unidad y alimentando disidencias. Si bien está claro que es importante que los partidos políticos realicen elecciones directas –entendidas como consulta a los militantes partidarios o a los miembros de sus principales órganos de decisión– para la selección de sus autoridades internas y sus candidaturas, pareciera que estas elecciones directas no deberían ser necesariamente abiertas a toda la ciudadanía o, al menos, ir acompañadas de medidas compensatorias de sus efectos secundarios, aunque esta visión dista de hallar consenso y hay algunos que sienten que no es más que una excusa para impedir o dilatar la apertura.

Por el contrario, la existencia y funcionamiento de órganos internos de control y de legalidad en los partidos es algo que busca primordialmente la institucionalidad, pero que tiene efectos positivos sobre la democratización (control sobre cumplimiento de “cuotas” o mecanismos afirmativos) y sobre la transparencia (conocimiento amplio de las reglas vigentes en la agrupación política).

Parece que la inversión más sólida es aquella que privilegie los puntos de refuerzo y evite en la medida de lo posible los puntos de tensión. Pero no siempre hay claridad por anticipado en cuanto a efectos secundarios y por ello, es especialmente valioso documentar y sistematizar la información que se vaya produciendo en los diversos proyectos que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos.

g. Agentes multiplicadores y focos de resistencia

Así como hay puntos de refuerzo y de tensión cuyo efecto no debe ser minimizado, también hay fuerzas no armónicas al interior de los partidos políticos.

Obviamente, hay agentes multiplicadores (de cambio) y hay focos de resistencia, como en toda empresa humana que busque la transformación. Pero las experiencias desarrolladas en CAPEL indican algo más: el principal foco de resistencia está en los focos de

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

poder y frecuentemente en la cúpula y en la dirigencia de distinto nivel.

Lo anterior se explica por la pérdida relativa de poder que significa la democratización interna y la resistencia a la apertura que generan los esquemas de transparencia.

Pero también debe significar que los programas que se pongan en marcha deben incluir un componente de “concientización”, sobre todo si se quiere que tengan efecto a corto y mediano plazo. Si los focos de poder se oponen al cambio, lo más probable es que los primeros intentos por producir resultados fracasen. Olvidarse de este factor puede ser tan negativo como el desconocer el valor de los agentes multiplicadores que se van identificando paulatinamente.

h. Expectativas realistas. Necesidad de abordaje desde varios ángulos.

No está de más advertir que las expectativas que nos fijemos en fortalecimiento de partidos políticos deben ser realistas y que las metas deben plantearse a medio y largo plazo.

Pero en ese realismo debe estar implícita también la comprensión de que el fortalecimiento de partidos políticos interesa prácticamente a todos los que trabajan por la profundización de la democracia. Los sectores académicos y los organismos electorales son dos actores que rápidamente pueden ser activados sin que se generen demasiadas susceptibilidades al interior de los partidos.

En principio, la estrategia en esta materia parece configurarse cada vez más como una acción al menos doble en su enfoque: hacia adentro de los partidos políticos y desde fuera de ellos, como ellos mismos lo han mencionado. En el segundo ámbito, la existencia de los partidos en la sociedad en general y en el marco del sistema electoral permite prever formas de trabajo que hagan más factible el cambio y producir fuerzas concurrentes que lo hagan más probable.

Institucionalización, democratización y transparencia

i. Niveles de trabajo: la capacitación es esencial pero no lo es todo

En muchos de los primeros acercamientos a los partidos políticos, el tema de la necesidad y el espacio para la capacitación es planteado de manera recurrente. Es evidente, por su parte, que el cambio no se puede producir solamente con conocimientos o actitudes y por lo tanto debe incluir un componente de desarrollo de destrezas de tipo diverso. Es decir, la capacitación es importante, relevante y necesaria.

Pero hay que tener cuidado de no dedicar todos los esfuerzos a la capacitación. A veces se habla de capacitación porque se considera que es un abordaje menos “invasivo” que los otros. En ocasiones se la plantea porque es una respuesta “adecuada”, bien recibida pero que no involucra compromiso interno con el cambio. A veces, en fin, porque hay algunos que creen que solamente hay un desfase de los partidos políticos respecto de otras entidades mejor “preparadas” y lo cierto es que hay mucho más que eso: hay problemas de voluntad o de convicción, hay factores externos que propician u obstaculizan el cambio, a veces hay hasta la necesidad de construir y compartir nuevos parámetros éticos, ganando paulatinamente adhesión.

Lo anterior obliga a una reflexión creativa acerca de cómo trabajar en el fortalecimiento de partidos políticos, abrir espacio para la capacitación, pero también para la asistencia técnica, para el cambio acompañado, para el rediseño y la reingeniería, para el hábil análisis de las reglas del juego.

j. Buenas prácticas: un horizonte limitado

Hasta hace un par de años, cuando estábamos en la etapa inicial de nuestras investigaciones, parecía que sería fácil llegar a una compilación y difusión de “buenas prácticas” desarrolladas en la experiencia misma de los partidos políticos, con alto potencial para ser replicadas en otros partidos y en otros contextos.

Los hallazgos de las investigaciones apuntan, sin embargo, más hacia terrenos o campos que propician mejor el cambio, advirtien-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

do sin embargo, que puede haber efectos no deseados (una suerte de “efectos secundarios”) que, de aparecer, deben contrarrestarse con rapidez. Las “recetas” o “modelos” no son frecuentes porque las medidas que las componen no son aislables de otros factores internos y externos.

Además, los partidos, como entidades sociales que son, tienden a generar realidades paralelas: la de su regulación normativa y la de su práctica efectiva. Un efecto en la primera sin consecuencias para la segunda es poco más que un ejercicio retórico.

Pero sí hay avance en campos enteros cuya acción combinada conduce a un partido más por las rutas de la democratización y de la transparencia: una estructura mínima y funcional, reglas internas claras y adoptadas con convicción, órganos eficaces en el manejo de los asuntos internos, capacitación que vaya de la mano con acciones en el ámbito externo y con concientización de los mandos a todo nivel, son algunos de los elementos que cabe mencionar.

Y sí se han detectado numerosas “malas prácticas”, abundantes demostraciones de ensayos mal planeados o mal ejecutados, planteamientos equivocados de principio y medidas cosméticas sin vocación real de cambio. Y estas hay que documentarlas también y compartirlas con los partidos y con los cooperantes: son valiosos los aprendizajes y caros los errores.

Una nota final es obligada. Los trabajos desarrollados con partidos políticos a partir de CAPEL han permitido vislumbrar un amplio panorama para la acción, tanto investigativa como práctica.

En los terrenos de la investigación, buena parte de los esfuerzos hasta ahora se habían concentrado en los partidos políticos como “objeto” de estudio, más que como “sujeto” participante. Estamos entre quienes se empeñan ahora en moverse más y más en la segunda de estas direcciones. Y también estamos entre quienes insisten en que investigación y práctica deben ir de la mano.

De las prácticas, buenas y malas, campo hay para la sana investigación y de la investigación tienen que surgir orientaciones claras y sólidas para avanzar en el terreno de la reforma y la renovación de

Institucionalización, democratización y transparencia

los partidos, que aspiramos venga signada por la búsqueda y el logro de partidos más fuertes, más democráticos y más transparentes.

Los aportes académicos contenidos en esta obra son, sin duda, una reflexión actual e informada acerca de las relaciones entre los tres ejes que conforman nuestra estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos, mientras agregan significativamente al bagaje especializado en la materia. No cabe duda que Fernando Sánchez, María de los Ángeles Fernández, Flavia Freidenberg y Delia Ferreira son punto obligado de referencia en los temas base de una estrategia que ya, más que a CAPEL, pertenece a todos los interesados en la búsqueda del fortalecimiento real de los partidos políticos en esta parte del mundo.

Sobre los autores

María de los Ángeles Fernández Ramil

Chileno-española. Licenciada en Estudios Políticos y Administrativos por la Universidad Central de Venezuela; Magíster en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Santiago de Compostela.

Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: “*Una disciplina en busca de la profesión*” (2004) Revista Política, de la Universidad de Chile; “*Afinidades excluyentes: elites políticas y democracia*” (2005) en el libro *Voto ciudadano: debate sobre la inscripción electoral*, de Claudio Fuentes y Andrés Villar, editores, Santiago, FLACSO y “*Ciencia Política en Chile: un espejo intelectual*” (2005), Revista de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

Desde el año 2002, es Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales.

Delia Matilde Ferreira Rubio

Argentina. Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Es Profesora de Instituciones de Gobierno y Sistemas Políticos Comparados en la Licenciatura de Ciencia Política y en la Maestría en Ciencias del Estado de la Universidad del CEMA, en Buenos Aires. Es Asesora de la Cámara de Diputados de Nación, del Congreso argentino. Se desempeña como Investigadora de la Fundación CEPPA de Buenos Aires, y como Consultora, colaborando con OEA, BID, IFES, IDEA, Transparency International y otros organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Se desempeña como Miembro del Board de Poder Ciudadano. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política, sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas.

Flavia Freidenberg

Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Master en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la misma Universidad. En la actualidad es Profesora Ayudante Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y profesora de “Sistemas Políticos de América Latina” que se imparte en la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

Ha publicado libros sobre las organizaciones de partidos en Ecuador: *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones* (Quito, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, 2003) y, junto a Manuel Alcántara, *Los dueños del poder: Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)* (Quito, FLACSO, 2001); sobre la organización y el funcionamiento de los partidos políticos en América Latina: *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos de América Latina* (Lima: International IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2003) y junto a Manuel Alcántara ha editado los tres volúmenes sobre *Partidos Políticos de América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001). Finalmente, ha desarrollado junto a Orlando D’Adamo y Virginia

Institucionalización, democratización y transparencia

García Beaudoux diversas publicaciones sobre los efectos psicopolíticos de los medios de comunicación, como *Medios de comunicación de masas, efectos políticos y opinión pública. Una imagen, ¿vale más que mil palabras?* (Buenos Aires: Editorial Universidad de Belgrano, 2000).

Fernando F. Sánchez Campos

Costarricense. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Cuenta también con una Maestría en Administración de Empresas del INCAE, y con un Bachillerato en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Se ha desempeñado como investigador en el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE, y como tutor en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford. Actualmente es consultor en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), e investigador visitante del INCAE. Además de estar activo en la política de su país, es articulista frecuente en el diario *La Nación* de Costa Rica. Entre sus publicaciones destacan: *Política y poder: reflexiones desde mi ventana* (Costa Rica: Editorial Alma Mater, 2005), *Individuos versus instituciones en las democracias centroamericanas* (Costa Rica: EDUCA, 2001), *Empresarios centroamericanos y apertura económica* (Costa Rica: EDUCA, 2000), *Las democracias centroamericanas y sus habilidades para emprender reformas* (Costa Rica: INCAE, 1999). Además, es autor de varios artículos académicos y capítulos en libros sobre democracia, partidos políticos y elecciones.

José Thompson

Costarricense. Abogado y profesor universitario especializado en Derecho Internacional, es actualmente el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto con el cual se ha vinculado en diver-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

sas formas a lo largo de veintiún años. Anteriormente, fue consultor independiente para temas relacionados con su especialidad y en particular, Derechos Humanos, mejoramiento de Administración de Justicia y sistemas de capacitación en estas materias. Cuenta con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, cuando estuvo destacado como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América. Tiene una consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, sirviendo como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha. Es autor de publicaciones e investigaciones especializadas en temas de derechos humanos, Derecho internacional, sistemas de justicia, democracia y regímenes electorales. Entre las más destacadas se encuentran *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*. Coordinador académico. (BID/IIDH, San José, Costa Rica, 2000), “*Participación, democracia y derechos humanos*”. (Revista IIDH, número 34-35. San José, 2003).

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

FERNANDO F. SÁNCHEZ CAMPOS. Costarricense. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Cuenta también con una Maestría en Administración de Empresas del INCAE, y con un Bachillerato en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Se ha desempeñado como investigador en el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE, y como tutor en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford. Actualmente es consultor en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), e investigador visitante del INCAE. Además de estar activo en la política de su país, es articulista frecuente en el diario *La Nación* de Costa Rica. Entre sus publicaciones destacan: *Política y poder: reflexiones desde mi ventana* (Costa Rica: Editorial Alma Mater, 2005), *Individuos versus instituciones en las democracias centroamericanas* (Costa Rica: EDUCA, 2001), *Empresarios centroamericanos y apertura económica* (Costa Rica: EDUCA, 2000), *Las democracias centroamericanas y sus habilidades para emprender reformas* (Costa Rica: INCAE, 1999). Además, es autor de varios artículos académicos y capítulos en libros sobre democracia, partidos políticos y elecciones.

JOSÉ THOMPSON. Costarricense. Abogado y profesor universitario especializado en Derecho Internacional, es actualmente el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de veintiún años. Anteriormente, fue consultor independiente para temas relacionados con su especialidad y en particular, Derechos Humanos, mejoramiento de Administración de Justicia y sistemas de capacitación en estas materias. Cuenta con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, cuando estuvo destacado como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América. Tiene una consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, sirviendo como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha. Es autor de publicaciones e investigaciones especializadas en temas de derechos humanos, Derecho internacional, sistemas de justicia, democracia y regímenes electorales. Entre las más destacadas se encuentran *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*. Coordinador académico. (BID/IIDH, San José, Costa Rica, 2000), “*Participación, democracia y derechos humanos*”. (Revista IIDH, número 34-35. San José, 2003).