

# 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”)<sup>1</sup>, casi todos aceptan la existencia del cambio<sup>2</sup>. 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 democrático<sup>3</sup>. 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.

---

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

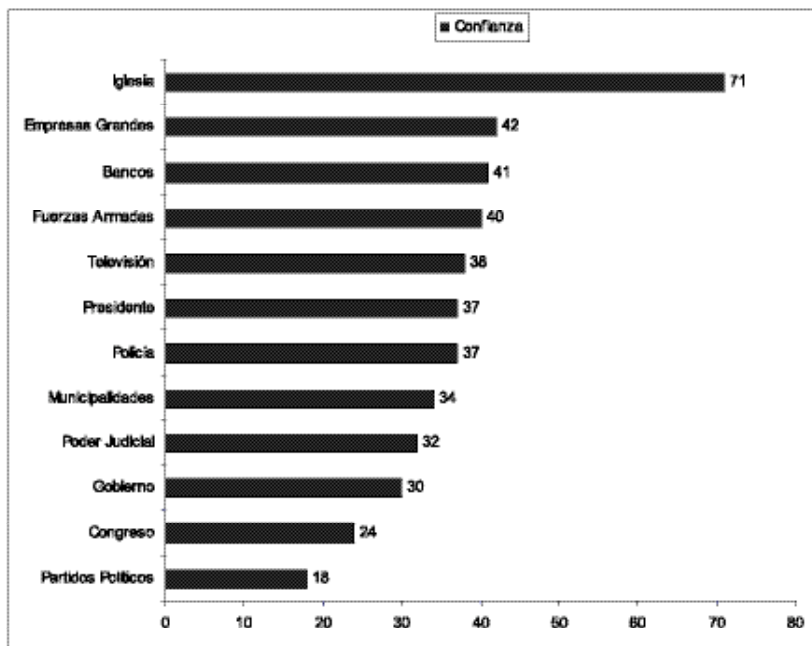
<sup>2</sup> Dalton y Wattenberg (2000b: 4); Sánchez (2003).

<sup>3</sup> Daalder (2002); Linz (2002).

## Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

### Gráfico 1

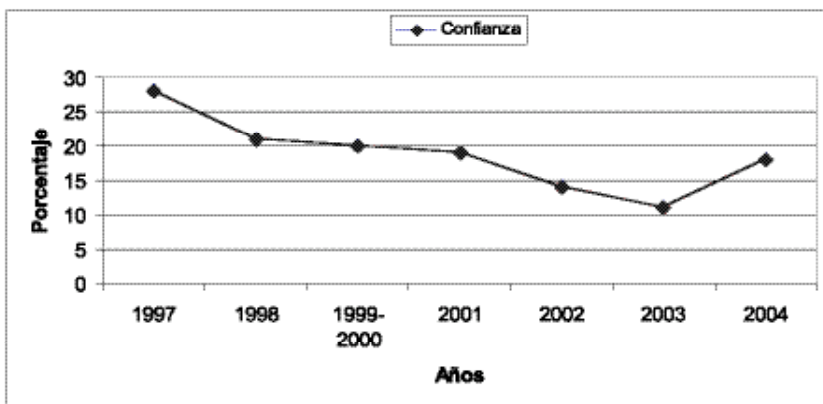
#### Confianza hacia distintas instituciones en América Latina, 2004



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*

| <b>Países</b>                        | <b>% ciudadanos que<br/>confía en partidos,<br/>1997 (a)</b> | <b>% ciudadanos que<br/>confía en partidos,<br/>2004 (b)</b> | <b>Cambio (b-a)</b> |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------|
| 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<br>Dominicana              | ND                                                           | 31                                                           | —                   |
| <b>América Latina<br/>(promedio)</b> | <b>28</b>                                                    | <b>18</b>                                                    | <b>-10</b>          |

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, analistas 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 democrático<sup>4</sup>, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones<sup>5</sup>. Ciertamente los partidos políticos parecen sufrir una debilidad funcional o, en los términos más categóricos de Gomáriz Moraga, una crisis funcional<sup>6</sup>.

Hace ya más de tres décadas King señaló la existencia de este fenómeno en las democracias occidentales<sup>7</sup>. 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 funciones<sup>8</sup>. 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 intereses<sup>9</sup>.

---

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 elecciones<sup>10</sup>. Siguiendo a Panebianco, estos estarían funcionando como partidos electorales-profesionales<sup>11</sup>. El predominio de la función electoral ha llevado a los partidos hacia lo que Farrell y Webb denominan “la campaña permanente”<sup>12</sup>, y a que estos sean descritos como simplemente “máquinas electorales”<sup>13</sup>.

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”<sup>14</sup>, y que se intensifiquen las campañas en torno a candidatos<sup>15</sup>.

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

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo, Cerdas Cruz (1993).

<sup>11</sup> Panebianco (1988: 264-267).

<sup>12</sup> Farrell y Webb (2000: 106).

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

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

<sup>15</sup> 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 cuentas<sup>16</sup>. 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 líderes<sup>17</sup>. Sin perder de vista los beneficios de estas prácticas<sup>18</sup>; este tipo de procesos no sólo aumentan el tiempo dedicado por los partidos a actividades electorales, sino que también exacerban el conflicto intra-partidario, el fraccionalismo, la pérdida de cohesión y el abandono de varias de sus funciones en la sociedad<sup>19</sup>. 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 poder<sup>20</sup>. 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 seguidores<sup>21</sup>. De igual

---

<sup>16</sup> Carballo (1992).

<sup>17</sup> Alcántara y Freidenberg (2001); LeDuc (2001); Hazan y Rahat (2000).

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

<sup>19</sup> Hazan (2002: 119-121); Linz (2002: 298); Patterson (1994).

<sup>20</sup> Linz (2002: 297).

<sup>21</sup> 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 democrática<sup>22</sup>.

### **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.

- <sup>22</sup> 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*

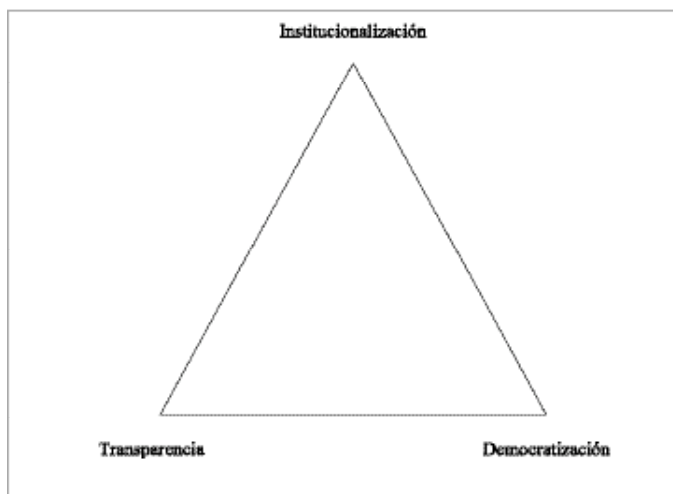
---

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 Urcuyo<sup>23</sup>, 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 respeta este mandato?

---

<sup>23</sup> 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 respeta 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 compete 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 Hernández<sup>24</sup>, 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.

---

<sup>24</sup> 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 electorales<sup>25</sup>. No obstante, a nuestro entender no es posible definir a un partido como transparente si la claridad y probidad no están

---

<sup>25</sup> 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 quienes 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 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 emerjan 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 gobierno<sup>26</sup>, 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,

---

<sup>26</sup> 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.

Panbianco, 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.