

## 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 Huntington<sup>1</sup> 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 plétora 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

---

<sup>1</sup> 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 Huntington<sup>2</sup> 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 instituciones<sup>3</sup>. ¿Sucedre lo mismo en otras latitudes? Diamond y Gunther<sup>4</sup> 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

---

<sup>2</sup> Huntington (1991: 32 y 36).

<sup>3</sup> Así se indica en Navia (2003: 19) y en Mainwaring (2003: 373).

<sup>4</sup> 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 Scully<sup>5</sup> 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:

---

<sup>5</sup> Mainwaring y Scully (1995: 4).

## Institucionalización, democratización y transparencia

**Tabla 1**

### *Institucionalización del sistema de partidos en América Latina*

| <b>País</b> | <b>Criterio 1</b> | <b>Criterio 2</b> | <b>Criterio 3</b> | <b>Criterio 4</b> | <b>Agregado</b> |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| 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).

Mainwaring<sup>6</sup> 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.

<sup>6</sup> Mainwaring (2003: 375).

## *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*

---

Payne y otros<sup>7</sup>, 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.

---

<sup>7</sup> 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*

| <b>País</b>     | <b>Criterio 1:<br/>Volatilidad electoral</b> | <b>Criterio 2:<br/>Estabilidad del sistema de partidos<br/>(0 = más alto;<br/>100 = más bajo)</b> | <b>Criterio 2:<br/>Identificación con los partidos<br/>(1996, 1997)</b> | <b>Criterio 3:<br/>Confianza en los partidos<br/>(1996-2001)</b> | <b>Criterio 3:<br/>Legitimidad del proceso electoral<br/>(1996-99)</b> | <b>Criterio 3:<br/>Partidos como factor indispensable para el progreso<br/>(1997)</b> |
|-----------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 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                                                                                 |
| <b>Total</b>    | <b>24,19</b>                                 | <b>33,82</b>                                                                                      | <b>23,92</b>                                                            | <b>22,01</b>                                                     | <b>45,00</b>                                                           | <b>41,09</b>                                                                          |

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<br>Volatilidad<br>electoral | Criterio 2<br>Estabilidad<br>del sistema<br>de<br>partidos | Criterio 2:<br>Identificación<br>con los<br>partidos<br>(1996, 1997) | Criterio 3:<br>Confianza<br>en los<br>partidos<br>(1996-<br>2001) | Criterio 3:<br>Legitimidad<br>del<br>proceso<br>electoral<br>(1996-99) | Criterio 3:<br>Partidos<br>como factor<br>indispensable<br>para el<br>progreso<br>(1997) | Índice de<br>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<br>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<br>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 Mainwaring<sup>8</sup> 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 Scully<sup>9</sup> 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

---

<sup>8</sup> Mainwaring (2003: 375).

<sup>9</sup> 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, menospreciado. 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 partidista<sup>10</sup>. En la misma línea argumenta Panebianco<sup>11</sup> 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 candida-

---

<sup>10</sup> Offerlé (2004: 65).

<sup>11</sup> 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*<sup>12</sup>. Este mismo fenómeno es observado por Katz<sup>13</sup> 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 recientes<sup>14</sup> 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-

---

<sup>12</sup> Freidenberg (2003: 11).

<sup>13</sup> Katz (2001: 277).

<sup>14</sup> 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 partidos<sup>15</sup>, 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, desplegando 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 promisorio: 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-

---

<sup>15</sup> 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 organizativo<sup>16</sup>. Así también lo señala Alcántara<sup>17</sup> 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 crucial<sup>18</sup>.

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.

---

<sup>16</sup> 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 Panebianco (1990).

<sup>17</sup> Alcántara (2003: 50).

<sup>18</sup> Huneus (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”<sup>19</sup>.

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 manifestado<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> IIDH/CAPEL (2006).

<sup>20</sup> 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 locales<sup>21</sup>.

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-

---

<sup>21</sup> 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 respeto 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 graciosa, 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 otros<sup>22</sup>. 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 Mainwaring<sup>23</sup>, 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 benévola de los partidos políticos y sus dirigencias.

---

<sup>22</sup> Payne et al.(2003: 194).

<sup>23</sup> 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”<sup>24</sup>.

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 democracia<sup>25</sup>. ¿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 otros<sup>26</sup> 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 Alcántara<sup>27</sup> 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

---

<sup>24</sup> IIDH/CAPEL (2006).

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

<sup>26</sup> Payne et al. (2003: 155).

<sup>27</sup> 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 cuenta<sup>28</sup>. 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 desprestigio. 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 intervinientes 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-

---

<sup>28</sup> 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, transparentándola<sup>29</sup>.

- 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”<sup>30</sup>.

Si bien, como ya hemos mencionado, parecen iniciarse estudios potencialmente fructíferos<sup>31</sup> 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

---

<sup>29</sup> Mainwaring y Scully (1995: 385) y Saffirio (2003: 203 y ss).

<sup>30</sup> IIDH/CAPEL (2006).

<sup>31</sup> Nos referimos al trabajo de Freidenberg y Levitsky (2006).

## *Institucionalización, democratización y transparencia*

---

debería tener consecuencias desde el punto de vista político-práctico. Máiz<sup>32</sup> 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”<sup>33</sup>.

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-

---

<sup>32</sup> Máiz (2003: 11-12).

<sup>33</sup> 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 Linz<sup>34</sup>, 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 ellos<sup>35</sup>.

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

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

---

<sup>34</sup> Linz (1992: 32 y ss).

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

<sup>36</sup> 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 Mair<sup>37</sup> 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

---

<sup>37</sup> 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? Panebianco<sup>38</sup> 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

---

<sup>38</sup> 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*. Eurne Uriarte y Arantza Elizondo (editores). Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky, “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.

Huneus, 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.