



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

**Memoria del proceso de consultas
regionales con partidos políticos**



IIDH / CAPEL



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

**Memoria del proceso de consultas
regionales con partidos políticos**

© 2006. Reservados todos los derechos.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

324.28
I59a

Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Agenda para el fortalecimiento de los partidos
políticos en América Latina.
Memoria del proceso de consultas regionales con
partidos políticos / Instituto Interamericano de
Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH,
2006. 268 p. ; 8.5 x 5.5 pulgadas.

ISBN 9968-917-49-4

1. PARTIDOS POLÍTICOS 2. FORTALECIMIENTO DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS 3. AMÉRICA LATINA
I. Título.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publica-
dos, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos corres-
pondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al
editor.

Equipo productor de la publicación:

Personal del IIDH / CAPEL
Coordinación académica

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Mundo Gráfico
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

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

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	7
Introducción	
<i>José Thompson</i>	9
Democratización de los partidos políticos en Centroamérica y Panamá. Síntesis de la investigación y nuevos avances	
<i>Álvaro Artiga</i>	17
Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento	
<i>Fernando F. Sánchez C.</i>	39
Partidos políticos en la Región Andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento	
<i>Fernando F. Sánchez C.</i>	77
Comentario en clave Cono Sur al documento <i>Partidos políticos en la Región Andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento</i> de Fernando F. Sánchez C.	
<i>Delia Ferreira</i>	115
Comentario en clave México al documento <i>Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento</i> de Fernando F. Sánchez C.	
<i>Jean-François Prud'homme</i>	137

Conclusiones

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina.	
Conclusiones generales.....	159
Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana.	
Conclusiones generales.....	173
Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en el Cono Sur.	
Conclusiones generales.....	187
Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en México.	
Conclusiones generales.....	201
Conclusión general: lecciones aprendidas	
José Thompson.....	219

Anexos

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina. Lista de participantes y programa.....	233
Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana.	
Lista de participantes y programa.....	241
Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en el Cono Sur.	
Lista de participantes y programa.....	253
Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en México.	
Lista de participantes y programa.....	263

Presentación

Los partidos políticos son actores de primera línea en la democracia representativa y, en consecuencia, punto focal de atención de los trabajos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) desde su fundación como programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

A lo largo de las dos décadas de trabajo efectivo de CAPEL a favor del fortalecimiento de la democracia en el continente americano, los partidos políticos han vivido distintas etapas, según la evolución del régimen democrático mismo. En el más reciente período de la transición y la recuperación de la democracia, los partidos desempeñaron un papel fundamental para facilitar la reconstrucción de las instituciones, mientras que en la actualidad y desde hace un lustro, se perfila un escenario de cuestionamiento a las funciones que tradicionalmente han desempeñado los partidos políticos.

Así, hoy día nadie deja de reconocer que, en la mayor parte de los países de la región, los partidos vienen perdiendo aceleradamente la confianza de la ciudadanía, lo que causa en buena medida el alejamiento de las urnas por parte del electorado y en no pocos casos la apatía y el desinterés de los ciudadanos más jóvenes. Las razones de este fenómeno son muy variadas y van más allá de lo operativo y de la legalidad.

Los mismos partidos políticos han reconocido una crisis que ya se venía evidenciando en las encuestas. En efecto, en el último quinquenio, según la encuesta Latinobarómetro, el porcentaje de personas que dice no votar por un partido político ha ido aumentando hasta llegar a un 55% . A pesar de reconocer la crisis, la salida no es tan clara. El tema de la democratización interna de los partidos ha sido aceptado como una necesidad real, aún cuando no se ha encontrado la

fórmula para adoptar prácticas más o menos exitosas en este sentido. Este es un tema, sin embargo, que merece profunda reflexión, pues no basta con abrir espacios simplemente, sino que puede tener consecuencias más profundas hasta un replanteamiento sobre cómo se da la representación a través de los partidos en un sistema democrático. ¿Los partidos políticos están dispuestos para operar estas transformaciones a favor de una profundización de la democracia?

En el IIDH seguimos convencidos del lugar central que los partidos ocupan en la democracia y estamos conscientes de que el fortalecimiento del régimen democrático en las Américas pasa necesariamente por atender la consolidación de los partidos políticos mismos. Es por ello que hemos apoyado el surgimiento en el 2002 de la línea estratégica de trabajo que CAPEL ha denominado *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina* y que ha incluido diversos componentes de investigación y de acción.

En este marco se encuadran los materiales que conforman esta nueva publicación. Se trata de los trabajos base de los debates y de las conclusiones de las consultas que entre 2004 y 2005 CAPEL ha llevado a cabo para conocer la opinión de los políticos y la de magistrados electorales, organizaciones de la sociedad civil y académicos acerca de las prioridades que la estrategia debería privilegiar a futuro.

Es esta Memoria la mejor demostración del interés concurrente por vislumbrar acciones para el fortalecimiento de los partidos políticos y lo es también del compromiso que sus miembros asumen en respaldo a los ejes de institucionalización, democratización y transparencia como facetas destacadas de la estrategia como CAPEL la viene concibiendo.

Por todo ello, el IIDH se complace en compartir con el ámbito político y con el público esta propuesta amplia, respaldada por miembros de partidos políticos de toda la América Latina continental y de República Dominicana. Estamos seguros que la variedad de acciones sugeridas habrá de nutrir líneas de acción concretas, para beneficio de la causa del fortalecimiento de la democracia en el hemisferio occidental.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Introducción

José Thompson

Para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado y permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) es motivo de satisfacción ofrecer hoy el material que recapitula el trabajo de consulta que a lo largo del periodo marzo 2004 a abril 2005 se desarrolló con miras al establecimiento de prioridades en la ruta hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina, línea estratégica de acción de CAPEL.

Esta nueva publicación representa un recuento de la trayectoria que ha seguido este amplio proceso de consulta que abarcó a toda América Latina continental y a República Dominicana, lo que permite reeditar un trabajo intenso que abre un horizonte pleno de opciones futuras para ampliar las áreas en que el fortalecimiento de los partidos políticos puede extenderse. Es, a la vez, un testimonio del compromiso de los representantes de agrupaciones políticas y de otros sectores interesados en la profundización de la democracia por determinar espacios útiles para contribuir con el desarrollo de una estrategia de esta naturaleza. Y es, finalmente, una demostración de la amplitud geográfica de una agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos, lo que abre la puerta para la construcción de espacios regionales en su desarrollo.

1. Contexto

No cabe duda de que los partidos políticos son actores de primera línea en la vida de las democracias y por tanto, el examen de su situación y perspectivas es tema fundamental en los análisis de la actualidad política. Hablar de fortalecimiento de los partidos políticos se ha tornado, en los

tiempos más recientes, en una de las prioridades de trabajo para las entidades dedicadas a la promoción de la democracia en el continente americano, aunque con certeza las preocupaciones en esta materia rebasan con mucho la geografía americana.

Cabe citar que estas inquietudes han llegado a plasmarse en temas concretos de las agendas internacionales. Así, a fines del 2003, la Tercera Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (OEA, Cartagena de Indias, noviembre 2003), de cuyo Consejo Consultivo CAPEL ha hecho parte, formuló un llamamiento a favor de nuevos proyectos y líneas de actividad dedicadas al fortalecimiento de los partidos políticos; llamamiento que fue reiterado por los propios representantes de partidos políticos invitados al Foro y que ha sido repetido en otras actividades académicas y de debate. Por otra parte, el *Taller de análisis de situación y perspectivas de futuro para la democracia en las Américas*, desarrollado en el marco del XI Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia (IIDH/CAPEL, San José, diciembre 2003) concluyó que la prioridad más apremiante de trabajo en el fortalecimiento de la democracia en esta parte del mundo lo es la apertura de espacios para diseñar mecanismos que avancen hacia la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

La acción de CAPEL en este campo no es nueva; además de una serie de investigaciones, foros y publicaciones especializadas sobre la condición de los partidos políticos desde los años 80, la Reunión de Expertos convocada en abril del 2002 para el establecimiento de prioridades de trabajo para el trienio 2002-2005 resaltó la necesidad de identificar nuevas áreas de acción con los partidos políticos, en respuesta a lo cual CAPEL desarrolló dos nuevas investigaciones para la identificación de mecanismos de organización y representación tendientes a la democratización de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá, Chile, Bolivia y la República Dominicana; los resultados de estas investigaciones han tenido una primera sistematización y han permitido identificar algunas conclusiones pertinentes a los efectos de este trabajo.

En general, los partidos políticos están conscientes de su situación, relativamente crítica, y aceptan la modernización como un elemento indispensable en su propio fortalecimiento. En un número muy significativo, las entrevistas indican que los dirigentes partidarios reconocen la necesidad de mayor democratización y mayor transparencia, pero temen que estos cambios debiliten la unidad de los partidos.

Hoy en día, puede hablarse de una suerte de “lenguaje común” en materia de fortalecimiento de partidos políticos, que es compartido al menos con otros actores en la vida institucional y social en los respectivos países, es decir, que existe un progresivo reconocimiento de que estos temas pueden y deben suscitar el interés de varios sectores y no solamente de las estructuras internas de los partidos.

Existe una gran disparidad en las experiencias de los partidos políticos en materia de organización y funcionamiento, lo cual parece abrir el espacio para el intercambio y la construcción creativa de nuevas modalidades que exploren otras fronteras atendiendo a las particularidades de cada realidad.

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

Lo anterior llevó al IIDH/CAPEL a escoger como ejes de su nueva estrategia en favor del fortalecimiento de partidos políticos: *institucionalización, democratización y transparencia*, por considerarlos no sólo factores de apoyo para la modernización de las agrupaciones políticas, sino también elementos necesarios en una línea de trabajo que parte de una institución dedicada a la promoción de la democracia en el marco más amplio de la vigencia de los Derechos Humanos.

Dada la prioridad que se señaló de la Región Andina para avanzar en el fortalecimiento de los partidos políticos, el IIDH/CAPEL eligió esta zona para lanzar una nueva iniciativa para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina y el Caribe y llevó a cabo un taller para el

diseño conjunto de una agenda de prioridades en la materia, efectuado el 30 y 31 de marzo del 2004 en Santiago de Chile.

La estrategia fue ampliada progresivamente hasta cubrir tres regiones más: se realizó un taller para la región de Centroamérica y República Dominicana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) los días 22 y 23 de noviembre de 2004. Al año siguiente tuvieron lugar dos talleres más. En el Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) los días 21 y 22 de abril y en México, los días 28 y 29 de ese mismo mes.

2. Convocatoria y desarrollo

Los cuatro talleres lograron reunir a representantes de partidos políticos y también participantes procedentes de organismos electorales, de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones de estudio de los temas políticos y de entidades internacionales interesadas en la materia. Un alto número de participantes acudieron gracias al apoyo de sus propias organizaciones.

Como base para las reuniones, CAPEL presentó documentos de contexto, que al lado de algunos planteamientos generales, formulaban una serie de inquietudes e interrogantes que buscaban guiar el debate. De la misma manera, compartió también con los participantes un avance de la sistematización de resultados de sus recientes investigaciones en la materia que abren luz acerca de la situación actual de los partidos políticos, con énfasis en las materias de estructura, funcionamiento y mecanismos de democratización.

Los talleres se desarrollaron en las jornadas previstas y consistieron, fundamentalmente, en debates abiertos en tres módulos, correspondientes cada uno a las respectivas áreas o dimensiones de institucionalización, democratización y transparencia, que fueron trabajados por grupos que funcionaron paralelamente, ordenados según la procedencia de los asistentes. Esto fue complementado con ricas sesiones plenarias y jornadas finales de puesta en común y conclusiones generales.

3. Tópicos fundamentales en los talleres

Los documentos que el IIDH/CAPEL entregó previamente a las personas participantes en cada uno de los talleres, proponían trece ejes temáticos mediante los cuales se podía iniciar la discusión sobre institucionalización, democratización y transparencia de los partidos políticos. Esta orientación general, no pretendía constituirse en una imposición dogmática sobre la perspectiva que los participantes debían concentrarse en sus deliberaciones, sino que invitaba a ampliar el análisis. El resultado de las dinámicas de trabajo en subgrupos y de las sesiones en plenario, afortunadamente cumplieron con la expectativa de enriquecimiento de las dimensiones y ejes temáticos originalmente propuestos.

El detalle del contenido de los tópicos sobre los cuales se concentraron las discusiones en cada taller, es el objeto de lo que se expone en las Conclusiones y en la Conclusión general: lecciones aprendidas de este documento; no obstante, es importante mencionar en esta introducción algunos temas recurrentes de las reflexiones que se consideraron complemento oportuno de los trece ejes temáticos.

El debate de la *institucionalización* partidaria abordó la propuesta original sobre 1) estatutos, principios y reglas formales de organización, 2) membresía, 3) estructura orgánica y funcionamiento de los órganos partidarios, 4) reclutamiento de nuevos miembros y 5) disciplina partidaria.

Producto de las deliberaciones entre los participantes, se identificó que, de modo subyacente a estos ejes temáticos, el andamiaje institucional de los partidos políticos incluye reflexiones ineludibles sobre la función de *representación*, la necesidad de *fortalecimiento* como organizaciones y la polémica relación entre la *existencia de normas*, su *efectividad* y las *prácticas informalizadas*.

De acuerdo con el criterio mayoritario de los participantes en los talleres, la aspiración democrática de ver a los partidos como organizaciones sólidas e indispensables en la relación Estado–sociedad, requiere de una revisión crítica y constructiva de la manera en que actualmente los

partidos desempeñan sus funciones de mediación, articulación de demandas, producción de pensamiento y cultura política y de movilización; esto aunado a sus labores propiamente electorales. Al respecto, la existencia de normas orientadas a facilitar y regular las actividades partidarias son imprescindibles, pero la dimensión jurídica debe complementarse con la atenta observación de las prácticas que no están reguladas.

La discusión sobre *democratización* incluyó los temas de 1) elección de autoridades partidarias, 2) elección de candidatos, 3) definición de políticas, 4) reglas de representación de grupos y sectores, 5) movimientos, corrientes y tendencias internas, y 6) capacitación y espacios para el debate–deliberación. Estos temas tendieron a abordarse bajo la perspectiva más amplia de lo que implica, en los regímenes democráticos contemporáneos, hacer efectivos en la práctica los valores de la inclusión y el pluralismo, al interno de todas las organizaciones políticas.

Los mecanismos y la apertura de espacios idóneos para la democratización de los partidos, son tópicos no exentos de polémica en las discusiones de los grupos de trabajo y en las sesiones plenarias. Si bien fue notorio el acuerdo sobre la necesidad de democratizar a los partidos para reposicionarlos con mayores márgenes de legitimidad social, resultaron sugerentes las diversas opiniones en torno a inquietudes sobre *¿cuánto, cómo y cuándo?* hacerlo. Al respecto, se entiende que, más allá de las tendencias generales observables en todos los países de Latinoamérica, las particularidades propias de cada contexto y organización serán definitorias en la respuesta a esas inquietudes específicas.

La tercera dimensión o área temática propuesta fue la *transparencia*. Incluye su análisis los ejes 1) control financiero, y 2) legalidad interna y protección de los derechos de los miembros.

El tema del financiamiento de los partidos ocupó en los talleres la mayoría de las discusiones en esta área. Más allá de las posiciones o argumentaciones particularizadas, resultó de gran valor para los participantes en los talleres, el

intercambio de experiencias entre los países, en materia de regulación de la proveniencia, probidad y suficiencia de los recursos públicos y privados con que disponen los partidos para ejecutar sus funciones ordinarias y electorales.

No obstante que su análisis ocupó menos tiempo de los participantes, la protección de la legalidad y de los derechos de los miembros de los partidos se identificó como un tema que también coadyuva a democratizarlos y a fortalecerlos como organizaciones.

¿Cuál es el “justo-medio” entre autorregulación y regulación estatal? y ¿qué tan transparentes deberían ser los partidos con respecto a otros actores sociales, exigiéndoles a éstos además también serlo con respecto a los partidos?, fueron dos de las más sugerentes líneas de reflexión de los talleres. Sus respuestas y argumentaciones, así como la propuesta inicial de algunas líneas de trabajo que se expondrán más adelante en este documento, demostraron además, uno de los presupuestos básicos de trabajo del IIDH/CAPEL: la discusión de las tres dimensiones o áreas y sus respectivos ejes temáticos, deben observarse bajo una perspectiva sistémica e integral. La institucionalización, democratización y transparencia están interrelacionados y son transversales al mejoramiento en general de los partidos políticos democráticos contemporáneos. Los puntos de refuerzo entre sí o su eventual conflicto, requieren de una adecuada ponderación de las prioridades o necesidades propias de cada organización y país, pero su vinculación es innegable.

Democratización de los partidos políticos en Centroamérica y Panamá. Síntesis de la investigación y nuevos avances

*Álvaro Artiga**

1. Introducción

Decía Duverger (1974) que partidos políticos tal como los conocemos ahora (él hablaba al comienzo de la década de 1950) no podían fecharse con anterioridad a 1850. Un siglo y medio después se habla de crisis de los partidos políticos en los más variados contextos del mundo democrático. Esta crisis suele entenderse como crisis de representación. La ciudadanía percibe a los partidos como representándose a sí mismos, defendiendo sus propios intereses antes que los de la primera. Pese a ello, los partidos siguen siendo vitales para el funcionamiento de las democracias representativas. No han podido ser sustituidos por otro tipo de organización. Siguen reclutando cuadros que luego ejercen cargos públicos de elección popular. Continúan formando gobiernos y sobre éstos llevan a cabo el llamado control político.

Por otra parte, una crítica temprana hacia los partidos tiene que ver con el control que sobre los mismos ejercen sus dirigentes. El clásico trabajo de Michels (1991) hablaba de

* Sociólogo y politólogo. Director del Programa de Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador.

una “ley de hierro de la oligarquía” para referirse a la tendencia que tienen los líderes de los partidos para perpetuarse en el control sobre los partidos. En la década de 1980, Panebianco (1993) hablaba de la “coalición dominante” y de los “juegos entre líderes”. Las referencias al predominio de un pequeño grupo, una argolla, sobre el resto de la militancia partidista podrían multiplicarse. Actualmente escuchamos un clamor orientado más bien en la dirección contraria. Se reclama una mayor apertura que posibilite mayor participación de la militancia en la toma de decisiones sobre la vida interna de los partidos; por mayor inclusión de las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y etnias en las instancias de decisión de los partidos. Vamos a incursionar en el debate sobre la democratización interna de los partidos políticos utilizando la investigación que al respecto llevó a cabo el IIDH/CAPEL en Centroamérica y Panamá, en 2003.

En primer lugar haré una breve descripción de las premisas conceptuales y herramientas metodológicas utilizadas para llevar a cabo la investigación mencionada. En segundo lugar, se presentan de manera muy sintética los principales hallazgos de la misma¹. Finalmente, discutiremos la potencialidad de estos hallazgos para convertirse en instrumentos de medición y promoción de la democracia interna de los partidos como vía para su fortalecimiento.

2. Democratización de partidos políticos en Centroamérica, premisas conceptuales y herramientas metodológicas

Uno de los antecedentes conceptuales y metodológicos para la investigación sobre democratización de los partidos en Centroamérica y Panamá, realizada por el IIDH/CAPEL, en 2003, fue el trabajo sobre 62 partidos de América Latina realizado por Alcántara y Freidenberg (2000). Allí se esta-

¹ Esta presentación se basa en el resumen de la investigación elaborado a partir del análisis comparativo de los informes nacionales. El informe completo está disponible en el sitio web del IIDH/CAPEL.

blece que los partidos pueden ser examinados a partir del ámbito de su acción. Dicho ámbito puede ser externo o interno a los partidos según se mire hacia fuera o hacia dentro de los mismos. El ámbito externo estaría constituido por tres escenarios que podrían denominarse “caras del partido”: la electoral, la parlamentaria y la de gobierno. El ámbito interno estaría constituido por dos “caras”: la del partido como organización burocrática y la del partido como organización de voluntarios. El estudio del IIDH/CAPEL retomó, en parte, esta manera de concebir a los partidos. Ello permitió la identificación de lo que se dio en llamar “factores de incidencia” para la democratización interna de los partidos².

Por otra parte, la democratización interna de los partidos es un proceso que se construye más sobre la base de prácticas que sobre la letra de los estatutos y reglamentos. Esto no quiere decir que no sea importante la parte normativa y legal. Lo que se quiere resaltar es que ésta debería llegar en un segundo momento o, por lo menos, no debería ser lo más importante dada la tendencia que existe en ciertos ambientes culturales a pasar por alto lo establecido en leyes y reglamentos. Reformas legales y de estatutos pueden llevarse a cabo pero nada garantiza su efectividad. La formalización en términos de normas, leyes, estatutos y reglamentos debería llevarse a cabo sobre prácticas establecidas para asegurar su continuidad independiente de los sujetos que las originaron. Evidentemente, si hay alguna legislación o estatuto que bloquee la democratización dentro de los partidos debería ser removida. Pero no hay que confundir entre remoción de obstáculos y promoción positiva de una práctica democrática. Esta manera de enfocar el asunto llevó a los investigadores del IIDH/CAPEL a fijarse en factores que desbordan los estatutos y reglamentos de los partidos y que pueden tener alguna incidencia a la hora de promover la democratización interna.

² Ver *infra*.

Ahora bien, el hecho de enfatizar en las prácticas antes que en la formalidad de la democratización no implica ignorar la importancia que tienen, por ejemplo, los derechos de los afiliados, la organización y los procedimientos internos, los espacios internos para promover el pluralismo organizado y las disposiciones en materia de garantías (Llera Ramo, 2000). Por tanto, al momento de llevar a cabo una investigación en materia de democracia interna de los partidos un referente obligado será lo regulado tanto en términos generales (marco normativo y legal que afecta a todos los partidos) como en términos particulares (los estatutos y reglamentos internos de cada partido). Ya en este nivel pueden aparecer diferencias importantes así como también puede encontrarse la expresión formal de buenas prácticas experimentadas en algunos casos y que podrían “exportarse” hacia otros partidos.

Otro punto que debe pensarse bien antes de utilizarse como guía en la investigación en materia de democratización interna de los partidos tiene que ver con los parámetros o criterios de comparación. ¿Cuánto de democracia interna es deseable o, incluso, exigible? ¿Los partidos deben ser más democráticos que todas las demás organizaciones que existen en la sociedad en la que se mueven? ¿Por qué a los partidos se les ha de exigir lo que a otras organizaciones se les perdona? ¿Quién establece el baremo para afirmar que determinado partido debe abrirse más, democratizarse aún más? Estas y otras no son preguntas fáciles de responder ni constituyen mera retórica. En la práctica expresan resistencias que desde el punto de vista de quienes controlan la vida interna de los partidos resultan más que lógicas. ¿Quién tiene el derecho de exigir a las dirigencias partidistas que deben democratizarse o que deben hacerlo aún más? Un razonamiento en este sentido ha llevado al IIDH/CAPEL a abordar esta temática **con** los partidos y **con** sus dirigentes.

Ahora bien, un mínimo inicial puede establecerse. “No puede hablarse de democracia interna en un partido si a sus afiliados no se les reconocen, no se les facilita su ejercicio y

no se les garantizan en el interior de las organizaciones partidistas los mismos derechos fundamentales de los que, como ciudadanos, son titulares en la sociedad gracias a las prescripciones constitucionales” (Llera Ramo, 2000:45). En otras palabras, los estatutos y reglamentos de los partidos no deberían restringir u obstaculizar lo que la norma constitucional o la ley general garantiza a la ciudadanía. En este sentido, el mínimo de democracia interna en los partidos debería coincidir con el mínimo socialmente establecido. Claro está que se puede ser más democrático que este mínimo.

Es evidente que no todos los temas y asuntos que tienen que ver con la democratización interna de los partidos pueden ser abordados en una sola investigación. Ello supone adoptar una estrategia que haga factible y viable el esfuerzo por indagar sobre asuntos de la vida interna de los partidos y sobre los cuales puede haber cierto recelo para que “extraños” al partido echen una mirada a “nuestros asuntos”. Este fenómeno tuvo sus implicaciones para la investigación que sobre democratización interna de los partidos en Centroamérica y Panamá llevó a cabo el IIDH/CAPEL en 2003. En dicha investigación no fue abordado todo lo relacionado con democratización interna de los partidos. Quedan asuntos pendientes, quizá asuntos “espinosos”. Por tanto, más investigación será necesaria no solo para profundizar en lo ya abordado sino también para extender las indagaciones hacia nuevas áreas. La investigación mencionada constituye apenas un comienzo pero con una gran virtud: fue un esfuerzo comparativo antes que la mera suma de estudios de caso. Veámosla un poco más en detalle.

3. Hallazgos de la investigación del IIDH/CAPEL en Centroamérica y Panamá

Voy a dividir la presentación de los hallazgos en tres partes. En primer lugar presentaré los puntos de partida por los cuales se decidió llevar a cabo la investigación sobre democratización interna de los partidos en Centroamérica y Panamá. En segundo lugar mostraré la estructura que se

adoptó para redactar los diversos informes nacionales comprendidos en la investigación y que servirían para la redacción de la síntesis regional. La tercera parte la dedicaré a una presentación muy sintética de los principales hallazgos de la investigación referidos fundamentalmente a los llamados “factores de incidencia” y “ejes de trabajo”.

a. Puntos de partida

Distintos sondeos de opinión pública, tanto a nivel de países como para el conjunto de América Latina, vienen mostrando desde hace algunos años que los partidos políticos, junto a los Congresos, son instituciones que gozan de **poca confianza** entre las respectivas poblaciones. Este hecho debería considerarse preocupante si se toma en cuenta que, además, una tendencia a la disminución de dicha confianza se viene registrando, por lo menos, desde 1997. Según el Cuadro 1, basado en información del Latino-barómetro, el porcentaje de ciudadanos que confían en los partidos políticos ha descendido entre 1997 y 2003 en todos los países centroamericanos.

Cuadro 1

Confianza en los partidos políticos

País	1997	2003	Dif.
Costa Rica	26	10	-16
El Salvador	45	11	-34
Guatemala	24	8	-16
Honduras	40	12	-28
Nicaragua	30	8	-22
Panamá	28	15	-13

Los valores expresan los porcentajes de encuestados que manifestaron “mucho” o “algo” de confianza hacia los partidos políticos.

Fuente: Latinobarómetro 1997, 2003.

El deterioro de la confianza en los partidos fue mayor en los casos de El Salvador y Honduras. En el otro extremo, Costa Rica y Panamá son los países donde la erosión registrada fue menor aunque de todas maneras por arriba de los diez puntos porcentuales.

Por otra parte, a la pérdida de confianza en los partidos mostrada en el Cuadro 1 hay que agregar la existencia de un **déficit de credibilidad** en los mismos, es decir, la percepción de poca o nula representatividad que tiene la mayoría de centroamericanos sobre sus partidos. Me refiero al fenómeno que se ha dado en llamar **crisis de representación**. Ya en 1995, Cerdas hablaba de una crisis de los partidos políticos en Centroamérica que se expresaba en: desideologización, desactualización de las élites, mimetismo entre partidos y cúpulas, pragmatismo oportunista, canibalismo político, pérdida notoria de la porosidad social y, finalmente, corrupción política (Cerdas, 1995). Un año antes, Rovira Mas (1994:136-137) hablaba, si no de crisis de los partidos, de malestar de la población con ellos. Este malestar se manifestaba en: corrupción de políticos o funcionarios gubernamentales prominentes, apertura insuficiente de los partidos a la ciudadanía, modernización incompleta, falta de democratización interna, limitada representatividad de los diversos intereses sociales, obstaculización de la emergencia de terceros contendientes en los sistemas de partidos de Honduras y Costa Rica, ineficacia del sistema político en términos de políticas públicas y del sistema de partidos como inadecuado sistema de canalización política de la sociedad.

El mencionado malestar con los partidos podría estar asociado con la poca motivación que registran los ciudadanos centroamericanos, excepto los de Panamá y Honduras, para votar por los partidos en elecciones. Según el Cuadro 2 menos del 50% manifestaba la intención de votar por algún partido si las elecciones fueran el domingo siguiente al día en que fueron consultados. Para el Latinobarómetro (2004:30) esta sería una manifestación que

“el sistema de partidos y su legitimidad son los aspectos menos consolidados de las democracias de la región”.

Cuadro 2

Votación por un partido político en Centroamérica y Panamá, 2004

País	Votarían por un partido (%)
Costa Rica	37
El Salvador	45
Guatemala	26
Honduras	58
Nicaragua	33
Panamá	67

Los porcentajes se refieren a quienes mencionaron un partido cuando fueron preguntados: si este domingo hubiera elecciones, ¿por qué partido votaría usted?

Fuente: Latinobarómetro (2004).

En términos generales, se puede afirmar que buena parte del descontento con los partidos proviene de un déficit, o incluso fracaso, en el desempeño de sus principales roles en el proceso democrático, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones³.

Pese a estas “malas noticias” sobre la “salud pública” de los partidos, el punto de partida de la investigación del IIDH/CAPEL también contemplaba el reconocimiento de la importancia de los partidos para el funcionamiento de las

³ Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) como organizaciones (que reclutan nuevos líderes, entrenan a sus miembros y representan, articulan y agregan intereses y demandas de la sociedad); 2) en el electorado (que simplifican opciones para los votantes, les informan y educan, 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 contribuyen a la estabilidad en el gobierno). Mayor detalle de estas funciones se encuentra en Dalton y Wattenberg (2000:5-10).

democracias. En otras palabras, se aceptaba como premisa que sin partidos políticos no puede haber democracia (tal como se practica contemporáneamente en el mundo). De allí que fortalecer a los partidos políticos es, de alguna manera, apuntalar la democracia en Centroamérica y Panamá. Por supuesto, esto no significa que fortalecer a los partidos políticos sea una **condición suficiente**. Lo que se afirma más bien es que se trata de una **condición necesaria**⁴.

b. Estructura de la investigación

El IIDH/CAPEL consideró que el fortalecimiento de los partidos políticos pasa por su democratización interna. De allí que la investigación llevada a cabo en cada uno de los países de la región pretendiera identificar avances y tareas pendientes en términos de:

- a) Participación de los militantes.
- b) Inclusión, en términos de género, etnias, jóvenes y personas con discapacidad.

Para llevar a cabo esta investigación regional se formó un equipo de investigadores nacionales y se propuso una estructura común para facilitar la comparación⁵. Dicha estructura contempló tres niveles:

- a. Nivel I: Sistema político.
- b. Nivel II: Sistema de partidos.
- c. Nivel III: Los partidos (como unidades individuales de observación).

⁴ La importancia de los partidos es reconocida incluso a nivel constitucional en la región. Por ejemplo, la Constitución Política de El Salvador, en su artículo 85, establece que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

⁵ El equipo estuvo formado por: Juany Guzmán León (coordinadora), Sergio Alfaro Salas (Costa Rica), Álvaro Artiga-González (El Salvador), Silvia Elizabeth Salazar Guzmán (Guatemala), Leticia Salomón (Honduras), Mario José Torres (Nicaragua) y Salvador Sánchez (Panamá).

Los dos primeros niveles sirven de contexto en el que se mueven los partidos. Para esta ponencia importa más detenernos en el tercer nivel. En éste se examinaron ocho dimensiones:

- a. Procesos de selección de candidatos a cargos públicos y dirigentes del partido.
- b. Estructura organizativa y mecanismos de toma de decisiones.
- c. Perfil de militantes y simpatizantes.
- d. Dinámica partidaria en momentos inter-electorales.
- e. Incentivos de participación política al interior de la organización.
- f. Procesos de formación y capacitación de sus integrantes.
- g. Mecanismos transparentes para la gestión financiera y de los recursos necesarios para su funcionamiento.
- h. Capacidad de incidencia y decisión de actores en el partido: género, edad, etnicidad y discapacidad.
- i. Instancias de apelación ante incumplimientos.

El Cuadro 3 detalla los 21 partidos políticos analizados según los seis países del istmo centroamericano. Evidentemente los mencionados no son todos los partidos que existen en Centroamérica y Panamá. Se trata más bien de los que, hacia 2003, aparecían como relevantes en la política de cada uno de los países de la región. En todos los casos se trata de partidos de ámbito nacional. Esto no significa que se haya ignorado la existencia de partidos de ámbito sub-nacional en algunos de los países estudiados (como los casos de Costa Rica y Guatemala). Sin embargo, por razones de comparabilidad se optó por tomar en cuenta solo partidos de ámbito nacional. Por tanto, puede afirmarse que no se trata de una muestra representativa del partidismo regional pero sí de una muestra de los partidos que definen la dinámica de la política nacional. Además, hay que decir que en su momento, todos ellos eran partidos relevantes. Como en algunos países

se da el fenómeno de fluidez de la oferta partidista, los partidos considerados tenían que cumplir con el requisito de relativa estabilidad o permanencia más allá de un proceso electoral.

Cuadro 3

Partidos políticos centroamericanos analizados

País	Partidos
Costa Rica	Partido Liberación Nacional Partido Unidad Social Cristiana Movimiento Libertario Partido Acción Ciudadana
El Salvador	Alianza Republicana Nacionalista Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional Partido de Conciliación Nacional
Guatemala	Frente Republicano Guatemalteco Partido de Avanzada Nacional
Honduras	Partido Nacional Partido Liberal Partido Democracia Cristiana Partido Innovación y Unidad Partido Unificación Democrática
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional Partido Liberal Constitucionalista Partido Conservador de Nicaragua
Panamá	Partido Revolucionario Democrático Partido Arnulfista Movimiento Liberal Republicano Nacionalista Partido Popular

c. Hallazgos

Los principales hallazgos de la investigación remiten a la identificación de “factores de incidencia” para los niveles de democratización interna de los partidos. Operando en ellos se puede promover la existencia de unos mayores niveles de democratización al interior de los partidos. Estos factores son:

- a. Acceso a (conocimiento de) la militancia.
- b. Participación de los militantes en la toma de decisiones partidarias.
- c. Actividad en periodos no electorales.

- d. Vínculos con otras organizaciones sociales.
- e. Capacitación y formación.
- f. Inclusión y medidas de acción afirmativa.
- g. Rendición de cuentas (tribunales internos: elecciones, ética, apelación).
- h. Financiamiento.

El análisis de cada uno de estos factores dentro de cada partido de la muestra permitió también identificar ejes de trabajo para promover la democratización interna de los partidos. De manera sistemática estos ejes fueron agrupados en dos clases. Una referida a la mejora de los procedimientos internos y la otra a la formación de ciudadanía. En otras palabras, un eje mira hacia adentro de los partidos mientras que el otro se orienta hacia su entorno y las relaciones que los partidos mantienen con éste. Al primero le llamamos **eje institucional** en donde se propone:

- a. Fortalecer relaciones de apoyo-vigilancia entre los órganos electorales y los partidos.
- b. Seguimiento de los procedimientos y su evolución.
- c. Creación o mejoramiento de regulaciones nacionales mínimas de funcionamiento de los partidos.
- d. Regulación interna de los partidos (reglamentos y procedimientos internos).

En el segundo eje de trabajo denominado de **sensibilización** se apunta a las relaciones entre los partidos y la ciudadanía. Aquí se incluyen acciones como:

- a. Creación de espacios de interlocución entre pares de diferentes partidos, primero a nivel nacional y luego regional (tribunales electorales, de ética y disciplina, órganos de elección interna, órganos directivos, encargados de finanzas, etc.).
- b. Creación de espacios de contacto entre ciudadanos y partidos.

- c. Campañas de difusión sobre reglas de juego para la participación en procesos electorales, en consultas públicas, en pronunciamientos sobre orientaciones de políticas públicas.
- d. Formación de militantes en el nivel local (administración de sesiones de órganos, construcción de habilidades y prácticas democráticas, resolución de conflictos, liderazgo democrático, elaboración y seguimiento de proyectos)⁶.

4. Potencial de transformación de estos hallazgos en instrumentos para la medición-promoción de la democracia interna de los partidos políticos

Los hallazgos de la investigación sobre democratización interna de los partidos en Centroamérica y Panamá han podido ser discutidos posteriormente, en diversas ocasiones, con representantes de partidos políticos, de organizaciones sociales y líderes de opinión ya no solo de Centroamérica y Panamá⁷. Hemos constatado la existencia de un ambiente favorable para trabajar **con** los partidos para su fortalecimiento porque, por un lado, socialmente se reconoce la crisis de representación de los partidos y la desconfianza de gran parte de la ciudadanía hacia ellos. Pero, por otro lado, socialmente también se reconoce su importancia para la estabilidad de las nuevas democracias. En estas condiciones se ha generado un clima de receptividad hacia las propuestas para fortalecer a los partidos⁸. Ahora bien, el reconocimiento

⁶ Una descripción detallada de los “factores de incidencia” y “ejes de trabajo” puede consultarse en el informe de la investigación publicado por el IIDH/CAPEL y disponible también en Internet.

⁷ Esto ha sido posible en el marco de los talleres regionales sobre democratización, institucionalización y transparencia de los partidos políticos que el IIDH/CAPEL viene realizando desde 2004 en varios países de América Latina. Las reflexiones siguientes han sido elaboradas a partir de esta experiencia.

⁸ Por otra parte, se trata de un ámbito en el que diversas agencias de cooperación internacional están incursionando no solo en América Latina sino en otras regiones del mundo. Véase, por ejemplo, el trabajo de Kumar (2004).

de la importancia de la democratización interna de los partidos para su fortalecimiento no implica necesariamente que haya un consenso acerca de su prioridad. Incluso no significa que no hayan resistencias al cambio en la dirección de más democracia interna. Es usual que quienes mayor resistencia muestran sean los dirigentes partidistas mientras que los que más democracia demandan sea o bien la base del partido o bien otros actores fuera de los partidos pero que se relacionan con ellos.

Si se considera, además de la democratización interna, otras dimensiones de trabajo como la institucionalización y la transparencia encontramos una diversidad en la asignación de prioridades para el trabajo orientado a fortalecer a los partidos políticos. No hay un consenso al respecto de la asignación de prioridades entre estas tres dimensiones. Pero tampoco lo existe al interior de cada una de estas dimensiones. Por ejemplo, un trabajo que el IIDH/CAPEL llevó a cabo en El Salvador, en 2004, representó una oportunidad para validar los hallazgos de la investigación regional de 2003 y para explorar el orden de prioridades que diversos actores asignaban a los factores de incidencia identificados en aquella investigación. Sin embargo, en la medida en que se incluían las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas, los ocho factores de la investigación de 2003 se ampliaron a dieciocho.

El Cuadro 4 muestra el orden jerárquico para los factores de incidencia ordenado por rangos encontrado en El Salvador⁹. El ordenamiento mostrado es apenas ilustrativo de las divergencias que pueden encontrarse a la hora de

⁹ Para establecer la prioridad de cada factor se utilizó una escala de 1 a 6, donde 1 representa la menor importancia y 6 la máxima. Los rangos del Cuadro 4 se construyeron según el porcentaje de entrevistados que le asignaban prioridad 6 a cada uno de los factores. Así, el rango 1 significa que más del 80% de los entrevistados coincidían asignando un 6 a los respectivos factores. El rango 2 contiene los factores a los cuales entre el 50 y 80 por ciento de los entrevistados asignó una importancia de 6. El rango 3 considera los factores a los que menos del 50% de los entrevistados calificaba con 6.

priorizar ámbitos de acción en los programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos políticos. Establecer un ordenamiento así es importante sobre todo si se toma en cuenta que los recursos destinados para programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos son limitados, como para cualquier otro tipo de programas. Resulta interesante constatar que los factores de incidencia que fueron considerados prioritarios en el rango 1 no se refieren a la dimensión de democratización sino más bien a transparencia o rendición de cuentas. Ello resulta acorde con lo que ya decía antes en cuanto a que se reconoce la importancia que la democratización interna de los partidos tiene para su fortalecimiento pero que no necesariamente es lo que se considera como más importante.

Cuadro 4

Clasificación de factores de incidencia por rangos de acuerdo a su importancia ()*

Rango de importancia	Factor
Rango 1	Mejorar el manejo de los recursos públicos. Respeto partidista de la ley electoral. Transparencia en las finanzas del partido. Control sobre el uso del financiamiento público.
Rango 2	Transparencia en el financiamiento de la campaña electoral. Participación de los militantes en la toma de decisiones. Igualdad de oportunidades para ser candidato. Fomentar la participación política a nivel local. Programas de formación y capacitación política para los militantes. Reforma al sistema electoral. Evitar la preeminencia de las cúpulas sobre las instancias de control internas. Mejorar la eficacia de instancias internas y de los estatutos. Crear espacios de interlocución (foros, mesas) con otras organizaciones de la sociedad.
Rango 3	Acciones afirmativas (género, edad, discapacidad) en puestos de elección. Contar con un registro de electores. Realizar actividades de apoyo a los parlamentarios y regidores. Realizar actividades en periodos no electorales. Acciones afirmativas en la estructura del partido.

(*) Para indicar la importancia de los factores de incidencia únicamente se tomó en cuenta aquellos que fueron calificados como 6, o sea el que tenía la más alta valoración en una escala de 1 a 6.

Por otra parte, siguiendo la distinción de ámbitos o caras de los partidos, al intentar diseñar e implementar un programa de asistencia y fortalecimiento de los partidos debe tomarse en cuenta que los factores de incidencia pueden referirse a distintos ámbitos. Esta consideración se puso en práctica en El Salvador al clasificar los factores de incidencia no solo en términos de ejes transversales (democratización, transparencia y rendición de cuentas) sino en términos de ámbitos en los que se mueven los partidos. Respecto de la investigación de 2003 ello representó un avance en la transformación de los hallazgos en instrumentos de medición y promoción de la democracia interna de los partidos. Las caras o ámbitos de los partidos que se utilizaron en El Salvador fueron las del sistema de partidos electorales, sistema de partidos parlamentario y los partidos como organizaciones.

Según cuáles sean los ámbitos y ejes transversales sobre los que se pretende diseñar e implementar programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos, resulta recomendable elaborar una matriz como la propuesta en el Cuadro 5 de tal manera que puedan identificarse nuevos factores de incidencia (a ubicar en las celdas de la matriz) y posteriormente pueda establecerse su jerarquía. La distinción de ámbitos y ejes puede darle una mayor coherencia y consistencia a los instrumentos de acción.

Cuadro 5

Matriz de ámbitos y ejes transversales de acción

ÁMBITOS	EJES TRANSVERSALES (dimensiones)		
	Dim. 1	Dim. 2	Dim. 3
Electoral	factor	factor	factor
Parlamentario	factor	factor	factor
Organizacional	factor	factor	factor

La diversa importancia asignada a los distintos factores de incidencia puede estar ocultando resistencias. Así, por ejemplo, las principales resistencias para democratizar internamente a los partidos vienen de las cúpulas o dirigencias partidistas. Esto quiere decir que promover la democratización interna de los partidos no puede hacerse forzando a los partidos para que se democratizen ni mucho menos a espaldas de las dirigencias partidistas. Además, hay que contar con la existencia de malas experiencias para los partidos como producto de medidas adoptadas para favorecer la democracia interna. Esto quiere decir, por ejemplo, que si no se implementan adecuadamente, las medidas pueden debilitar a los partidos antes que fortalecerlos. Experiencias en esta dirección terminan reforzando las resistencias que ya se tenían a la democratización interna.

¿Cómo proceder entonces? ¿Cómo vencer las resistencias? El estudio realizado en El Salvador adoptó como estrategia la identificación de:

- a. Medidas que deberían adoptarse sobre los factores de incidencia.
- b. Refuerzos ambientales para la implementación de tales medidas.
- c. Resistencias que podrían encontrarse para echar a andar aquellas medidas.

Se parte aquí del convencimiento sobre la necesidad de fortalecer a los partidos políticos porque son necesarios para la democracia. Se reconoce también que socialmente los partidos no tienen buena imagen y son deficitarios en términos de confianza, credibilidad y representatividad. Quienes reconocen esta problemática deben pasar de la crítica a la proposición. De allí que se les plantee de manera hipotética que si en sus manos estuviera fortalecer a los partidos para que desempeñen mejor las funciones que socialmente se espera de ellos, ¿qué medidas adoptarían con ese fin? Ahora bien, como se parte de una concepción de los

partidos en términos de caras o ámbitos, se piensa que las medidas adoptadas podrían encontrar, además de lógicas resistencias (de aquellos que van a ver disminuido su control sobre el partido), situaciones favorables a la implementación de las medidas, como por ejemplo, un ambiente de opinión pública que también exige la democratización de los partidos, o un reclamo de la base de militantes para tener mayor participación en la toma de decisiones dentro del partido, o la demanda de jóvenes, mujeres y grupos étnicos para estar representados en las estructuras de dirección del partido, o finalmente un partido que implementa medidas de democratización y tiene éxito electoral sirve de parámetro de comparación (una especie de efecto demostración), etc.

La identificación de medidas, refuerzos y resistencias, distinguiendo la cara o ámbito del partido donde se implementarían o existen, permite “atacar” el problema desde varios frentes. Permite distinguir en el planteamiento de una estrategia de acción no solo prioridades sino también secuencias y aliados. Lo prioritario no necesariamente es lo primero que debe enfrentarse. Por ejemplo, es posible que antes de implementar determinada medida sea necesario remover resistencias o, dicho de otra forma, antes de actuar hacia dentro de los partidos haya que actuar en el ambiente en el que se mueven. Además, la democratización interna de los partidos no atañe únicamente a los partidos. Éstos no son empresas privadas y no pocas veces gozan de financiamiento público. Otros actores, además de la militancia pueden estar interesados en democratizar y fortalecer a los partidos. Esto implica la necesidad, al menos, de coordinar esfuerzos y evitar así su duplicidad. Como, por otro lado, además de los factores de incidencia se identificaron ejes de trabajo, la identificación de medidas, refuerzos y resistencias puede estar haciendo referencia a distintos ejes de trabajo.

Otro punto interesante que muestra la potencialidad de los hallazgos de la investigación del IIDH/CAPEL sobre democratización interna de los partidos tiene que ver con el origen de las resistencias y los refuerzos. Éstos pueden

provenir tanto de individuos como de instituciones u organizaciones. El tratamiento que se les dé a las resistencias institucionales u organizacionales debería ser distinto al que se le diera a las resistencias individuales. Es muy probable que para las primeras deba buscarse reformas institucionales o cambios organizacionales mientras que para las segundas la orientación de las medidas tendría que impactar aspectos culturales. Resulta interesante caer en la cuenta que ambas clases de resistencias pueden estar relacionadas. Es posible que resistencias culturales bloqueen la superación de resistencias institucionales u organizacionales. Por tanto, será necesario actuar primordialmente sobre las primeras. Este fenómeno viene a reafirmar la validez y pertinencia de plantear dos ejes de trabajo. Las resistencias institucionales u organizacionales serían abordadas desde el eje de trabajo institucional mientras que las individuales, en tanto culturales, desde el eje de sensibilización.

En resumen, si se quiere desarrollar una estrategia de intervención para fortalecer a los partidos políticos, los hallazgos de los diversos trabajos de investigación emprendidos por el IIDH/CAPEL sobre partidos políticos nos llevan a considerar que:

- a. Es necesario identificar “factores de incidencia” sobre las dimensiones escogidas (por ejemplo, democratización, institucionalización, transparencia, rendición de cuentas, etc.).
- b. Hay que considerar que no todos los factores de incidencia son percibidos con igual importancia.
- c. Los factores pueden ser clasificados en términos de ejes de trabajo (por ejemplo, de “mejoramiento de procedimientos o desarrollo institucional” y “formación de ciudadanía o sensibilización”).
- d. La implementación de acciones en cualquiera de estos ejes encontrará situaciones de refuerzo y resistencia.
- e. Refuerzos y resistencias pueden ser institucionales/organizacionales o individuales/grupales.

- f. Los efectos de las medidas adoptadas pueden registrarse en diversos plazos. Especialmente aquellas medidas cuyas resistencias sean más bien individuales/grupales, que institucionales/organizacionales, y que intentan impactar en lo cultural, sus efectos pueden registrarse a largo plazo.
- g. Como la democratización interna de los partidos parece ser algo socialmente aceptado, cualquier estrategia de intervención debería tomar en cuenta lo que ya hacen otros actores, nacionales e internacionales, y buscar mecanismos de coordinación del trabajo realizado.

Bibliografía

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg. *Partidos políticos de América Latina* (3 volúmenes). Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2000.

Cerdas, Rodolfo. “Los partidos políticos en Centroamérica y Panamá”. En Perelli, Carina; Sonia Picado y Daniel Zovatto (Comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, IIDH/CAPEL, 1995, pp.3-28.

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

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Kumar, Krishna. “International Political Party Assistance. An Overview and Analysis”. En *Working Paper*, 33. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” – Conflict Research Unit, 2004.

Llera Ramo, Francisco José. “Partitocracia y Democratización de los partidos”. En *Leviatán, revista de hechos e ideas*. Núm.82, II Época, 2000, pp.37-55.

Michels, Robert. *Los partidos políticos*. 2 vols. Buenos Aires, Amorrortu, 1991.

Panbianco, Angelo. *Modelos de partido*. México, Alianza, 1993.

Rovira Mas, Jorge. “El futuro de los partidos políticos en América Central”. En Carballo Quintana, Manuel y Günther Maihold (Comps.). *¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José, Fundación Friedrich Ebert, 1994, pp.131-141.

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

*Fernando F. Sánchez C.**

1. Introducción

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

* Documento preparado para el IIDH/CAPEL en el marco de la investigación *Democratización de procesos políticos* auspiciado por PRODECA.

El autor es doctor en Ciencias Políticas. Actualmente es consultor en el IIDH/CAPEL e investigador visitante del INCAE.

Los años 80 –y principios de los 90– fueron especialmente importantes en América Central. La revolución y contra-revolución en Nicaragua fue muy quebrantadora, pero las elecciones de 1990 introdujeron (de una manera imprevista por los sandinistas) un perfil más pluralista en el proceso de transición democrática en ese país. De la misma forma, las insurrecciones en El Salvador y Guatemala tuvieron un gran costo político y económico. Sin embargo, en estas luchas no todo fue pérdida, pues las mismas incluyeron una estrategia política conocida como “la oferta de la democracia”. Iniciativas regionales como Contadora y el Plan de Paz Arias y los acuerdos de Esquipulas, y el apoyo –o la no obstaculización– de Estados Unidos, fueron clave para propiciar una transición democrática estable en estos países. Los conflictos armados llegaron a su fin cuando en 1992 en El Salvador y en 1996 en Guatemala, el gobierno y los guerrilleros “firmaron la paz”.

Los Estados Unidos jugó un papel directo para acabar con un régimen autoritario en Panamá, luego de que por medio de una invasión y con el importante concurso de un movimiento cívico interno, se puso fin al régimen de Manuel Antonio Noriega. Los conflictos bélicos en todos sus vecinos causaron muchos trastornos en Honduras. A pesar de ello, este país también se comprometió con un proceso democrático. Aunque amenazada por los problemas políticos en el istmo, la estabilidad democrática en Costa Rica no se debilitó durante esta década. No obstante, su economía fue golpeada por la caída del comercio regional y la incertidumbre que esto ocasionó en el sector privado. En todo caso, para mediados de los años 90 todos los países de América Central ya habían desarrollado las instituciones centrales de la democracia, y contaban con un acuerdo en sus respectivas sociedades para resolver sus diferencias siguiendo sus reglas. Así, partidos políticos electos por medio de elecciones libres, competitivas y regularmente

organizadas asumieron el liderazgo en el proceso de transición democrática en América Central¹.

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

Dentro de este grupo de instituciones y dadas sus funciones como vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado, los partidos políticos juegan un papel esencial en la adopción, desarrollo y consolidación de una democracia. Es sobre la funcionalidad de los partidos que se construye un sistema político democrático. Parafraseando a Schattschneider, desarrollar una democracia sin partidos es impensable³. El evidente descontento popular con la forma en que está funcionando la democracia en América Latina⁴,

¹ Colburn y Sánchez 2001.

² Sánchez 2003b.

³ Schattschneider 1942.

⁴ De acuerdo al Latinobarómetro, en el 2003 el 66% de los latinoamericanos indicó estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en sus países. Latinobarómetro, 2003. La evaluación de la democracia en términos económicos y sociales, pareciera ser lo que está ocasionando la insatisfacción de los latinoamericanos con su forma de gobierno. Para más detalles sobre este punto ver, Sánchez 2003b.

hace aún más relevante y urgente contar con partidos políticos fuertes y funcionales, que permitan salvaguardar el avance de la democracia en la región.

Desde el análisis de aspectos como la generación de grandes expectativas en la población que luego se hace difícil cumplir –con la consecuente pérdida de credibilidad y legitimidad–, hasta otros de naturaleza estructural como la relevancia que tienen los recursos (humanos y económicos) para la existencia y funcionamiento normal de los partidos, pasando por el estudio de ciertas particularidades como la metamorfosis de algunos de ellos considerados históricamente “de cuadros” a un esquema más abierto “de masas”, todos estos temas deben ser objeto de un estudio detenido que permita extraer lecciones valiosas para la realidad política centroamericana de este inicio del siglo XXI.

El presente trabajo busca precisamente estudiar los problemas que presentan los partidos políticos centroamericanos y, a la vez, plantear algunas líneas de reflexión que permitan su fortalecimiento a futuro. Lejos de buscar conclusiones, este documento más bien pretende plantear preguntas básicas que deberían de discutirse y resolverse para lograr este objetivo. El estudio se divide en cinco partes. Luego de una breve introducción que justifica la importancia de este ejercicio, la segunda parte estudia 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 centrales en relación con los procesos que deben emprenderse para fortalecer a los partidos políticos en la región. Esto se hace tomando como punto de partida tres objetivos –o “vértices de estudio”– que se han considerado claves en el proceso de fortalecimiento interno de los partidos: su institucionalización, la profundización de sus niveles de democratización y su transparencia. En la cuarta sección se estudian los principales puntos de refuerzo o de tensión entre estos objetivos. Finalmente, el trabajo concluye recapitulando el principal cometido del estudio y sugiriendo algunas pautas acerca de cómo desarrollar la discusión a partir de las observaciones y líneas de reflexión planteadas.

2. Partidos políticos: transformaciones 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 América Central, es necesario analizar (aunque sea brevemente) 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 centroamericanos, es necesario abordar la situación actual de los partidos –sus principales cambios– dentro de un contexto global.

Aunque no siempre los analistas coinciden sobre cómo caracterizar los cambios que actualmente experimentan los partidos políticos (“en crisis”, “en declive”, “en adaptación”)⁵, casi todos aceptan la existencia del cambio⁶. 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 llamado “mundo democrático”⁷. Los datos presentados en el Gráfico 1 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.

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 a los partidos políticos en diecisiete países de América Latina entre 1997 y el 2003. Como puede observarse, este rubro ha bajado en todos los países estudiados en los últimos seis años. Especialmente preocupante para el caso centroamericano es que dos de sus

⁵ Véanse las diferentes interpretaciones de, Gunther et al. 2002; Webb et al. 2002; Gomáriz Moraga 2001; Mair 1997; Perelli et al. 1995; Lawson y Merkl 1988.

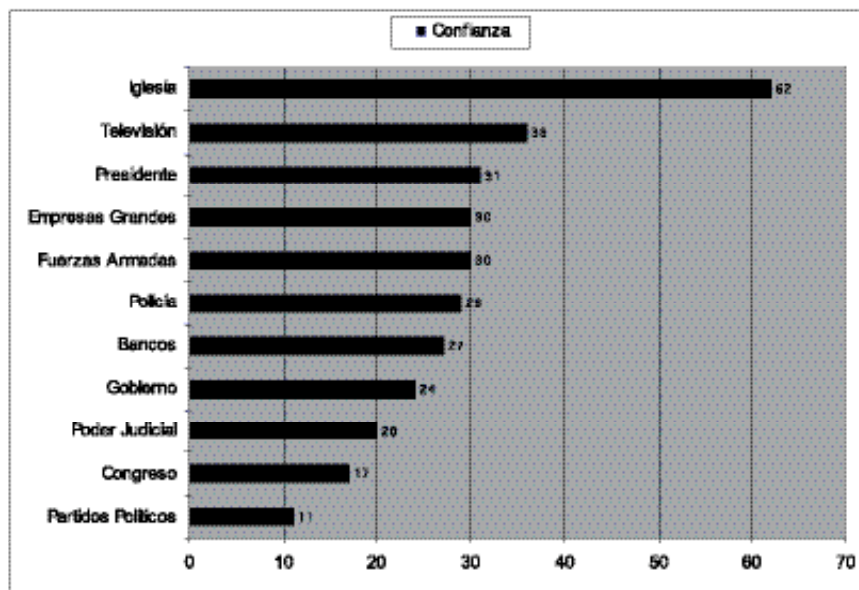
⁶ Dalton y Wattenberg 2000b, p. 4.

⁷ Daalder 2002; Linz 2002.

países, El Salvador y Honduras, encabezan la tabla como las naciones donde más ha descendido la confianza hacia los partidos políticos. Igualmente, no es nada alentador que el cambio negativo en tres de los seis países del istmo, El Salvador (-34), Honduras (-28) y Nicaragua (-22) esté bastante por debajo del promedio regional (-17). 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 Central.

Gráfico 1

*Confianza hacia distintas instituciones
en América Latina, 2003*



Fuente: Latinobarómetro, 2003.

Tabla 1

Cambio en la confianza hacia los partidos políticos en América Latina, 1997-2003

Países	% ciudadanos que confía en partidos, 1997	% ciudadanos que confía en partidos, 2003	Cambio
El Salvador *	45	11	-34
Honduras *	40	12	-28
Uruguay	45	18	-27
Nicaragua *	30	8	-22
Chile	35	13	-22
México	31	10	-21
Argentina	29	8	-21
Costa Rica *	26	10	-16
Guatemala *	24	8	-16
Paraguay	27	12	-15
Bolivia	20	6	-14
Panamá *	28	15	-13
Perú	20	8	-12
Colombia	21	9	-12
Ecuador	16	5	-11
Venezuela	21	14	-7
Brasil	18	16	-2
América Latina (promedio)	28	11	-17

* Países de la Región Centroamericana

Fuente: Latínobarómetro, 1997-2003.

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 democrático⁸, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones⁹. Ciertamente los

⁸ Ver por ejemplo, Lawson y Merkl 1988.

⁹ Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) como organizaciones (reclutan nuevos líderes, entrenan 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

partidos políticos parecen sufrir una debilidad funcional o, en los términos más categóricos de Gomáriz Moraga, una crisis funcional¹⁰.

Hace ya más de tres décadas King señaló la existencia de este fenómeno en las democracias occidentales¹¹. 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 funciones¹². 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 intereses¹³.

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 elecciones¹⁴. Siguiendo a Panebianco, estos estarían funcionando como partidos electorales-profesionales¹⁵. El predominio de la función electoral ha llevado a los partidos

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, pp. 5-10.

¹⁰ Gomáriz Moraga 2001, p. 17.

¹¹ King 1969.

¹² Lawson y Merkl 1988; Dalton y Wattenberg 2000a.

¹³ Cuéllar y Cordero 1999, p. 7.

¹⁴ Ver por ejemplo, Cerdas Cruz 1993.

¹⁵ Panebianco 1988, pp. 264-267.

hacia lo que Farrel y Webb denominan “la campaña permanente”¹⁶, y a que estos sean descritos como simplemente “máquinas electorales”¹⁷.

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”¹⁸, y que se intensifiquen las campañas en torno a candidatos¹⁹.

Al priorizar su función electoral, los partidos políticos parecen haber descuidado no sólo su representatividad social y su claridad ideológica, sino también otros roles decisivos como el reclutamiento y capacitación de sus miembros, sin mencionar encuentros institucionales dedicados al análisis, al debate y a la rendición de cuentas²⁰. 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 líderes²¹. Sin perder de vista sus beneficios²², este tipo de procesos no sólo aumentan el

¹⁶ Farrel y Webb 2000, p. 106.

¹⁷ Gomáriz Moraga 2001, p. 11.; Scarrow et al. 2000, p. 129.; Rojas Bolaños 1998, pp. 117-121.

¹⁸ Linz 2002, p. 299.; Gomáriz Moraga 2001, p. 23.; Dalton y Wattenberg 2000c, p. 271.; Núñez enero-junio 1998, p. 160.

¹⁹ Sánchez 2003a, Cap. 6.

²⁰ Carballo 1992.

²¹ Alcántara y Freidenberg 2001; LeDuc 2001; Hazan y Rahat 2000.

²² Ver por ejemplo, Sartorius 1996, pp. 96-98.; Thesing abril-junio 1996, p. 36.

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 sociedad²³. 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 poder²⁴. 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 seguidores²⁵. De igual 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

²³ Hazan 2002, pp. 119-121.; Linz 2002, p. 298.; Patterson 1994.

²⁴ Linz 2002, p. 297.

²⁵ Sánchez 2003a, Cap. 7.; IADB 2000, p. 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 necesariamente el análisis presentado, pues se espera que ciudadanos más 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.

funcionales, sino también para los procesos de transición y consolidación democrática.

3. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Central: 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) por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (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 partidos²⁶, 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.

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.

²⁶ Ver por ejemplo los documentos producidos dentro del proyecto del IIDH/CAPEL, “Representación equitativa y reforma de partidos políticos”.

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.

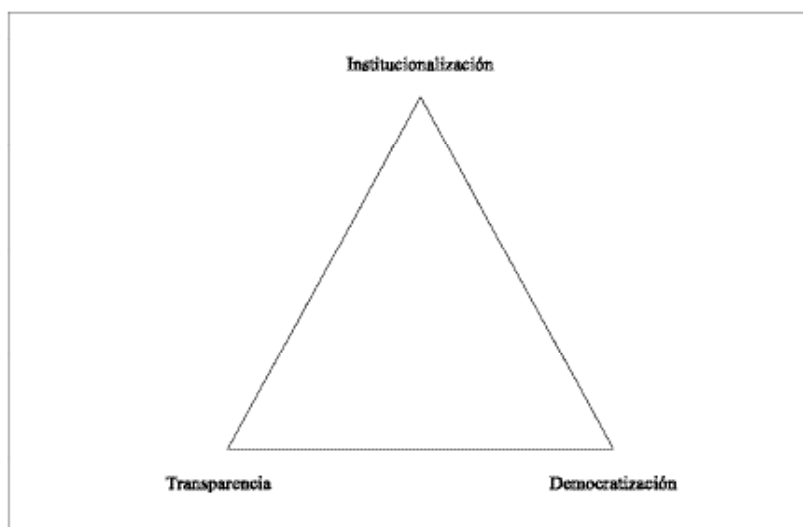
El presente trabajo se inscribe dentro de los esfuerzos del IIDH/CAPEL por estudiar y fortalecer a los partidos en América Latina. Si el apoyo y la confianza a los partidos políticos se están erosionando básicamente por deficiencias de índole funcional en sus roles como organizaciones, es precisamente 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 adiestramiento 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 de triángulo dentro del que se inscribe el análisis de los problemas y retos de los partidos en la región. Cada uno de estos temas o vértices de estudio tienen 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 con fines ilustrativos.

Vale recordar que, como se aclaró en la introducción, este trabajo no busca plantear respuestas elaboradas de partida, 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 los países centroamericanos. Entremos entonces de lleno en estos temas.

a. Institucionalización

Partiendo de la definición ofrecida por Urcuyo²⁷, 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 América Central, 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 la región?

Para contestar esta pregunta proponemos reflexionar en torno a las siguientes líneas:

²⁷ Urcuyo Fournier 1997a, p. 4.

Estructura interna

- ¿Cómo está definida la estructura interna del partido?
¿Responde esta a un mandato estatutario? Si es así, ¿qué tanto se respeta este mandato?
- ¿La estructura del partido se acerca más a un formato vertical u horizontal? ¿Por qué ha asumido la estructura del partido ese formato?
- 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”?
- ¿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

- ¿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?
- ¿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?
- ¿Qué tan funcional resulta la organización geográfica del partido en términos de, 1) organización de actividades internas no electorales, 2) organización de actividades electorales?
- ¿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

- ¿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)?

- ¿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?
- ¿En qué circunstancias es que las estructuras del partido funcionan mejor y por qué? ¿Cuánto cambia el funcionamiento del partido y la actividad de sus estructuras internas cuando este compite en procesos electorales? ¿Qué tanto varían los gastos y la cantidad de personal cuando el partido se involucra en estos procesos?
- 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

- ¿Cuáles son los órganos más importantes del partido? ¿Qué función cumplen estos órganos? ¿Están sus funciones y su poder regido estatutariamente?
- ¿Cumplen estos órganos las funciones que deben desarrollar? ¿Cuáles son los principales obstáculos para que cumplan con sus funciones?
- ¿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?
- ¿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?

Transformaciones o reformas para impulsar el fortalecimiento institucional

- ¿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?
- De haber habido transformaciones, ¿en qué consistieron? ¿Se enmarcan estas más dentro del ámbito normativo o en el campo de la acción política?
- 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?
- 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 Hernández²⁸, y de acuerdo a nuestro criterio, en una expresión básica, democratización en los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes 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 contacto y acceso fluido y oportuno entre miembros de

²⁸ Hernández Valle 1991, pp. 67-68.

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.

En cuanto al estudio de los niveles de democratización en los partidos del istmo, se plantea la siguiente pregunta general:

¿Cómo se pueden profundizar los niveles de democratización en los partidos y así elevar su representatividad y legitimidad política, sin sacrificar su fortaleza y cohesión institucional?

Para dilucidar esta pregunta proponemos reflexionar, al menos, en torno a las siguientes líneas:

Nociones y relevancia de la democratización en el partido

- ¿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?
- ¿Qué tan relevante es el tema de 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.)?
- ¿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

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

- ¿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?
- ¿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?
- ¿Qué peso tienen los procesos informales de comunicación a lo interno del partido entre grupos de distintos niveles? Si fueran importantes, ¿en qué consisten?

- 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?
- ¿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?

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

- ¿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?
- ¿Son las decisiones tomadas en estos procesos respetadas por los líderes del partido y/o por sus miembros electos en puestos públicos?
- ¿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

- ¿Existe en el partido representación explícita de distintos grupos o sectores 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?
- En todo caso, ¿cómo se designan los miembros y los representantes de estos grupos a lo interno del partido?

- ¿Qué funciones cumplen estos grupos dentro del partido? ¿Tienen algún derecho más allá de los que disfrutaban los demás miembros? ¿Existe algún mecanismo legal que les garantice espacios en puestos de dirección o en candidaturas con fines electorales (cuotas, acción afirmativa, espacios reservados para sus representantes, etc.)?
- ¿Se han dado cambios en cuanto a la cantidad o la relevancia de este tipo de representaciones en el partido en los últimos años? De ser así, ¿en qué han consistido estos cambios y cómo han afectado la fortaleza institucional del partido?
- 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

- ¿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?
- De haberse dado cambios, ¿en qué consistieron? ¿Cuánta oposición interna se generó a partir de las reformas y por qué?
- ¿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?
- 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 electorales²⁹. No obstante, a nuestro entender no es posible definir a un partido como transparente si la claridad y probidad no están 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 del área, se plantea la siguiente pregunta general:

¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de la región, 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

- ¿Existe un reglamento que regule el financiamiento del partido? Si es así, ¿se respeta ese reglamento?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del partido?

²⁹ Ver por ejemplo, Casas Zamora 2003; García Laguardia 2003; Zovatto G. 2003; Proyecto Estado de la Nación 2001, Cap. 9, especialmente pp. 285-296.; Urcuyo Fournier 1997b.

- ¿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?
- ¿Cómo se distribuyen los fondos entre las distintas actividades del partido? ¿Cómo se decide de qué manera se distribuyen? ¿Cómo se controlan los gastos del partido?
- ¿Están todas las actividades financieras del partido debidamente documentadas? Si es así, ¿están estas a disposición del público?
- ¿Mantiene el partido la misma estructura para el manejo y control financiero cuando enfrenta procesos electorales? Si no, ¿cómo varía?
- ¿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 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)

- ¿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?
- ¿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?

- ¿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?
- ¿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

- ¿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?
- De existir estos órganos, ¿cómo se elige a sus miembros?, ¿qué atribuciones tienen? y ¿cuál es su nivel de independencia real en el partido?
- 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?
- Específicamente, ¿cuántos problemas en los que ha sido vinculado 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?
- 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

- ¿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?

- Además, ¿cada cuánto se organizan? y ¿bajo qué criterios se evalúa la ejecutoria de los miembros del partido (políticos, económicos, ideológicos, etc.)?
- 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?
- 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

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para mejorar los niveles de transparencia en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haberse dado reformas, ¿en qué consistieron? ¿Nacieron estas iniciativas dentro del partido o más bien fueron propiciadas por presiones externas?
- ¿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?
- 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 bien porque entran en tensión. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentan algunas actividades o procesos básicos que, ya sea porque generan sinergias o contradicciones, tienen efectos directos en la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos.

a. Puntos de refuerzo

Programas de reclutamiento

Los programas de reclutamiento de nuevos miembros tienen la capacidad de generar estabilidad y mecanismos de renovación partidista. En otras palabras, fortalecen la institucionalidad en los partidos políticos. No obstante para ser exitosos, o sea, para atraer a nuevos líderes que realmente vengan a renovar y a fortalecer al partido, deben de complementarse con estructuras internas abiertas y procesos de elección o designación de dirigencia claros, justos y regidos con reglas estables. De no ser así difícilmente serán atractivos para la ciudadanía o para los nuevos liderazgos políticos 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 de análisis, debate y 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 como personas conscientes e informadas 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 de la ciudadanía en general. Un 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 su apoyo en el 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, ya sea como oposición o como partido oficial en el gobierno. 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 trabajo 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 extremadamente abiertos y participativos. Estos procedimientos son lentos y las decisiones, cuando al fin se toman, pueden ser tardías. Esto, a 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.

Se impone pues, un equilibrio armónico entre apertura y espacios de participación, con la existencia de una disciplina partidaria que surja como resultado de procesos democráticos de definición de políticas comunes para el conjunto de la organización.

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, a veces 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, 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 “indiferen-

ciación” 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”, algunos partidos han puesto en práctica 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 representativa es una realidad hoy en América Central. Sus vaivenes y la posibilidad de retrocesos, patentes en la indisposición de los ciudadanos con los resultados de sus sistemas políticos, no dejan de causar preocupación, y nos recuerda sobre 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 a 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 en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. El presente trabajo 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. Más que elaborar un análisis en torno a cada uno de estos vértices, se consideró más útil en esta primera etapa exploratoria sugerir una definición operativa en cada caso y luego plantear

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 discusión de estas preguntas deberían de aclarar posiciones y permitir la evaluación de los partidos políticos en términos de los objetivos trazados.

Así pues, el presente documento pretende funcionar como una herramienta para generar discusión, aclarar posiciones y, eventualmente, generar algunas pautas de acción a futuro. Partiendo de las observaciones y líneas de reflexión propuestas, se podría discutir por lo menos en torno a seis puntos:

1. Vale la pena reflexionar y ahondar en las causas de la erosión de la estima y la confianza a los partidos en la región. No hay duda que el estudio más detallado de casos en distintos países va a enriquecer este debate.
2. 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.
3. 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.
4. 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 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.
5. 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, democra-

tización y transparencia. Esta discusión se vería muy enriquecida si se complementa recurriendo a ejemplos concretos.

6. Finalmente, y en virtud de todo el análisis anterior, el resultado esperado de este ejercicio es el planteamiento de pautas de acción 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.

Los tres primeros puntos son centrales para alimentar el debate académico presente y futuro. Su discusión, aunque importante y enriquecedora, no debe desviar la atención de los puntos 4, 5 y 6. **Estos tres puntos finales, de corte más pragmático, son las avenidas por donde pareciera ser más adecuado iniciar y orientar el debate en torno a este documento.**

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 gobierno³⁰, sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es, 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.

³⁰ Para un muy buen estudio sobre cómo evaluar la “calidad de la democracia” ver Proyecto Estado de la Nación 2001.

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. San José, 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.

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

Cuéllar, Roberto y Luis Cordero. “Presentación”. En Carlos Eduardo Mena Keymer. *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.

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.

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, IIDH/CAPEL 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.

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

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, 2003a.

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

—. “The Twilight of a Predominant Party: The Partido Liberación Nacional in Costa Rica”. En *Political Parties and Democratization in Latin America*. Roberto Espíndola y Manuel Alcántara Sáez (editores). Londres, Routledge. En prensa.

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.

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

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.

–. *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. Constantino Urcuyo Fournier (editor). Costa Rica, PNUD, 1997b.

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

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*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.

Partidos políticos en la Región Andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento

*Fernando F. Sánchez C.**

1. Introducción

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

* Documento preparado sobre la base de un texto elaborado por el mismo autor para el IIDH/CAPEL y referido a la realidad centroamericana.

El autor es doctor en Ciencias Políticas. Actualmente es consultor en el IIDH/CAPEL e investigador visitante del INCAE.

presenciado la acogida de la democracia representativa en América Latina¹.

No obstante, la consolidación democrática en América Latina aún está lejos de ser un ejercicio acabado. Los casos de los países de la Región Andina son ilustrativos. A pesar de su larga historia democrática, Colombia no ha logrado superar los problemas de la violencia y el narcotráfico. Con un Estado cada vez más debilitado y una sociedad dividida y amenazada, la estabilidad política no está asegurada en ese país. En Bolivia la pobreza y la desigualdad social dejaron de ser, exclusivamente, los problemas claves para el sistema político. Hoy a estos dos fenómenos se une el reto de incorporar cuanto antes a grupos étnicos que exigen ser eficientemente representados, luego de años de exclusión. Después de varios episodios de “presidencias fugaces” Ecuador parece haber apostado por alguna opción de estabilidad política. No obstante, la pobreza, la beligerancia de distintos grupos y organizaciones sociales, así como la debilidad institucional del sistema político hacen que la volatilidad política sea una posibilidad constante en esta nación.

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

¹ Colburn y Sánchez 2001.

régimen militar de Augusto Pinochet y las dificultades que se han tenido para esclarecer y condenar las violaciones de los Derechos Humanos, demuestran que la democracia aún tiene importantes retos por delante en este país.

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

Dentro de este grupo de instituciones y dadas sus funciones como vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado, los partidos políticos juegan un papel esencial en la adopción, desarrollo y consolidación de una democracia. Es sobre la funcionalidad de los partidos que se construye un sistema político democrático. Parafraseando a Schattschneider, desarrollar una democracia sin partidos es impensable³. El evidente descontento popular con la forma en que está funcionando la democracia en América Latina⁴, hace aún

² Sánchez 2003b.

³ Schattschneider 1942.

⁴ De acuerdo al Latinobarómetro, en el 2003 el 66% de los latinoamericanos indicó estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en sus países. Latinobarómetro, 2003. La evaluación de la

más relevante y urgente contar con partidos políticos fuertes y funcionales, que permitan salvaguardar el avance de la democracia en la región.

Desde el análisis de aspectos operativos como la incidencia de los llamados *outsiders* en la vida política de la región, o la generación de grandes expectativas en la población que luego se hace difícil cumplir –con la consecuente pérdida de credibilidad y legitimidad–, hasta otros de naturaleza estructural como la relevancia que tienen los recursos (humanos y económicos) para la existencia y funcionamiento normal de los partidos, pasando por el estudio de ciertas particularidades como la metamorfosis de algunos de ellos considerados históricamente “de cuadros” a un esquema más abierto “de masas”, todos estos temas deben ser objeto de un estudio detenido que permita extraer lecciones valiosas para la realidad política andina de este inicio del siglo XXI.

El presente trabajo busca precisamente estudiar los problemas que presentan los partidos políticos en la Región Andina y, a la vez, plantear algunas líneas de reflexión que permitan su fortalecimiento a futuro. Lejos de buscar conclusiones, este documento más bien pretende plantear preguntas básicas que deberían de discutirse y resolverse para lograr este objetivo. El estudio se divide en cinco partes. Luego de una breve introducción que justifica la importancia de este ejercicio, la segunda parte estudia 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 centrales en relación con los procesos que deben emprenderse para fortalecer a los partidos políticos en la región. Esto se hace tomando como punto de partida tres objetivos – o “vértices de estudio” – que se han considerado claves en el proceso de fortalecimiento interno de los partidos: su institucionalización, la profundización de sus niveles de democratización y su transparencia. En la cuarta sección se estudian los principales puntos de refuerzo o de

democracia en términos económicos y sociales, pareciera ser lo que está ocasionando la insatisfacción de los latinoamericanos con su forma de gobierno. Para más detalles sobre este punto ver, Sánchez 2003b.

tensión entre estos objetivos. Finalmente, el trabajo concluye recapitulando el principal cometido del estudio y sugiriendo algunas pautas acerca de cómo desarrollar la discusión a partir de las observaciones y líneas de reflexión planteadas.

2. Partidos políticos: transformaciones 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 la Región Andina, es necesario analizar (aunque sea brevemente) 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 andinos, es necesario abordar la situación actual de los partidos –sus principales cambios– dentro de un contexto global.

Aunque no siempre los analistas coinciden sobre cómo caracterizar los cambios que actualmente experimentan los partidos políticos (“en crisis”, “en declive”, “en adaptación”),⁵ casi todos aceptan la existencia del cambio⁶. 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 llamado “mundo democrático”⁷. Los datos presentados en el Gráfico 1 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.

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 a los partidos políticos en diecisiete países de

⁵ Véanse las diferentes interpretaciones de, Gunther et al. 2002; Webb et al. 2002; Gomáriz Moraga 2001; Mair 1997; Perelli et al. 1995; Lawson y Merkl 1988.

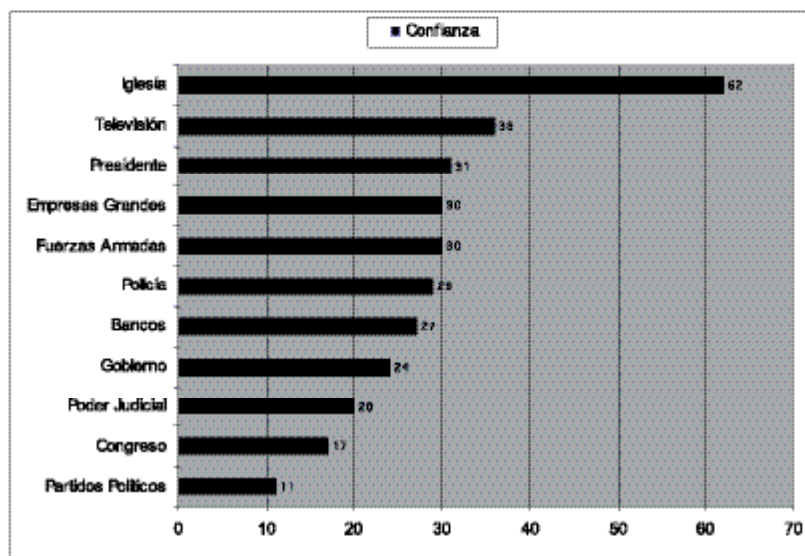
⁶ Dalton y Wattenberg 2000b, p. 4.

⁷ Daalder 2002; Linz 2002.

América Latina entre 1997 y el 2003. Como puede observarse, este rubro ha bajado en todos los países estudiados en los últimos seis años. Específicamente en el caso de los países de la Región Andina, con la excepción de Chile (donde la confianza hacia los partidos cayó 22 puntos entre 1997 y el 2003), todos muestran niveles de descenso por debajo del promedio latinoamericano (-17). No obstante esto no es consuelo cuando nos percatamos que dos de los países de la región, Ecuador y Bolivia, registraron en el 2003 los niveles de confianza hacia los partidos más bajos en América Latina (cinco y seis por ciento, respectivamente). Estos países fueron seguidos de cerca por Perú (ocho por ciento) y Colombia (nueve por ciento). Los bajos niveles de confianza que tiene la ciudadanía hacia los partidos es 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 las naciones en la Región Andina.

Gráfico 1

Confianza hacia distintas instituciones en América Latina, 2003



Fuente: Latinobarómetro, 2003.

Tabla 1

Cambio en la confianza hacia los partidos políticos en América Latina, 1997-2003

Países	% ciudadanos que confía en partidos, 1997	% ciudadanos que confía en partidos, 2003	Cambio
El Salvador	45	11	-34
Honduras	40	12	-28
Uruguay	45	18	-27
Nicaragua	30	8	-22
Chile*	35	13	-22
México	31	10	-21
Argentina	29	8	-21
Costa Rica	26	10	-16
Guatemala	24	8	-16
Paraguay	27	12	-15
Bolivia*	20	6	-14
Panamá	28	15	-13
Perú*	20	8	-12
Colombia*	21	9	-12
Ecuador*	16	5	-11
Venezuela*	21	14	-7
Brasil	18	16	-2
América Latina (promedio)	28	11	-17

* Países de la Región Andina (comunidad andina más Chile)

Fuente: Latinobarómetro, 1997-2003.

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 democrático⁸, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones⁹. Ciertamente los

⁸ Ver por ejemplo, Lawson y Merkl 1988.

⁹ Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) como organizaciones (reclutan nuevos líderes, entrenan a sus miembros, y representan, articulan y agregan intereses y demandas de la sociedad); 2) en el electorado (simplifican opciones para los

partidos políticos parecen sufrir una debilidad funcional o, en los términos más categóricos de Gomáriz Moraga, una crisis funcional¹⁰.

Hace ya más de tres décadas King señaló la existencia de este fenómeno en las democracias occidentales¹¹. 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 funciones¹². 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 intereses¹³.

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 elecciones¹⁴. Siguiendo a Panebianco, estos estarían funcionando como partidos electorales-profesionales¹⁵. El predominio de la función electoral ha llevado a los partidos

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, pp. 5-10.

¹⁰ Gomáriz Moraga 2001, p. 17.

¹¹ King 1969.

¹² Lawson y Merkl 1988; Dalton y Wattenberg 2000a.

¹³ Cuéllar y Cordero 1999, p. 7.

¹⁴ Ver por ejemplo, Cerdas Cruz 1993.

¹⁵ Panebianco 1988, pp. 264-267.

hacia lo que Farrel y Webb denominan “la campaña permanente”¹⁶, y a que estos sean descritos como simplemente “máquinas electorales”¹⁷.

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”¹⁸, y que se intensifiquen las campañas en torno a candidatos¹⁹.

Al priorizar su función electoral, los partidos políticos parecen haber descuidado no sólo su representatividad social y su claridad ideológica, sino también otros roles decisivos como el reclutamiento y capacitación de sus miembros, sin mencionar encuentros institucionales dedicados al análisis, al debate y a la rendición de cuentas²⁰. 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 líderes²¹. Sin perder de vista sus beneficios²², este tipo de procesos no sólo aumentan el

¹⁶ Farrel y Webb 2000, p. 106.

¹⁷ Gomáriz Moraga 2001, p. 11.; Scarrow et al. 2000, p. 129.; Rojas Bolaños 1998, pp. 117-121.

¹⁸ Linz 2002, p. 299.; Gomáriz Moraga 2001, p. 23.; Dalton y Wattenberg 2000c, p. 271.; Núñez enero-junio 1998, p. 160.

¹⁹ Sánchez 2003a, Cap. 6.

²⁰ Carballo 1992.

²¹ Alcántara y Freidenberg 2001; LeDuc 2001; Hazan y Rahat 2000.

²² Ver por ejemplo, Sartorius 1996, pp. 96-98.; Thesing abril-junio 1996, p. 36.

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 sociedad²³. 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 poder²⁴. 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 seguidores²⁵. De igual 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

²³ Hazan 2002, pp. 119-121.; Linz 2002, p. 298.; Patterson 1994.

²⁴ Linz 2002, p. 297.

²⁵ Sánchez 2003a, Cap. 7.; IADB 2000, p. 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 necesariamente el análisis presentado, dado que se espera que ciudadanos más 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.

funcionales, sino también para los procesos de transición y consolidación democrática.

3. Fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina: 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) por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (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 partidos²⁶, 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.

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.

²⁶ Ver por ejemplo los documentos producidos dentro del proyecto del IIDH/CAPEL, “Representación equitativa y reforma de partidos políticos”.

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.

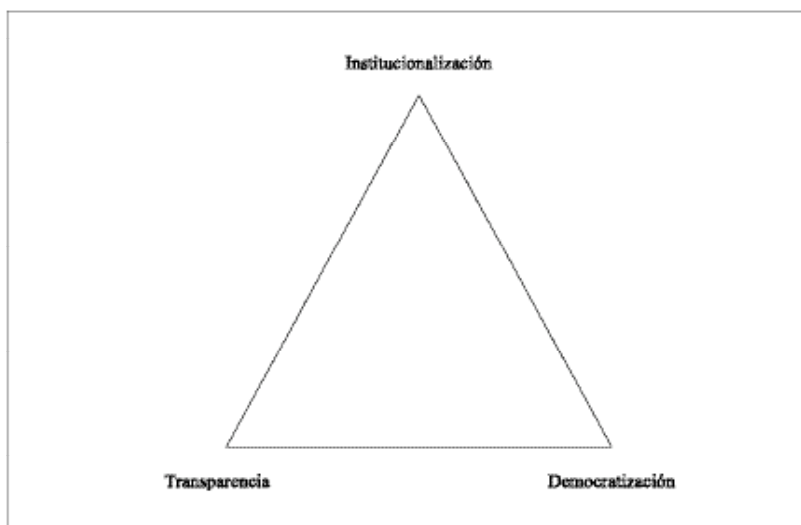
El presente trabajo se inscribe dentro de los esfuerzos del IIDH/CAPEL por estudiar y fortalecer a los partidos en América Latina. Si el apoyo y la confianza a los partidos políticos se están erosionando básicamente por deficiencias de índole funcional en sus roles como organizaciones, es precisamente 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 adiestramiento 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 de triángulo dentro del que se inscribe el análisis de los problemas y retos de los partidos en la región. Cada uno de estos temas o vértices de estudio tienen 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 con fines ilustrativos.

Vale recordar que, como se aclaró en la introducción, este trabajo no busca plantear respuestas elaboradas de partida, 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 los países andinos. Entremos entonces de lleno en estos temas.

a. Institucionalización

Partiendo de la definición ofrecida por Urcuyo²⁷, 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 Andina, 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 la región?

Para contestar esta pregunta proponemos reflexionar en torno a las siguientes líneas:

²⁷ Urcuyo Fournier 1997a, p. 4.

Estructura interna

- ¿Cómo está definida la estructura interna del partido?
¿Responde esta a un mandato estatutario? Si es así, ¿qué tanto se respeta este mandato?
- ¿La estructura del partido se acerca más a un formato vertical u horizontal? ¿Por qué ha asumido la estructura del partido ese formato?
- 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”?
- ¿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

- ¿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?
- ¿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?
- ¿Qué tan funcional resulta la organización geográfica del partido en términos de, 1) organización de actividades internas no electorales, 2) organización de actividades electorales?
- ¿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

- ¿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)?

- ¿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?
- ¿En qué circunstancias es que las estructuras del partido funcionan mejor y por qué? ¿Cuánto cambia el funcionamiento del partido y la actividad de sus estructuras internas cuando este compite en procesos electorales? ¿Qué tanto varían los gastos y la cantidad de personal cuando el partido se involucra en estos procesos?
- 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

- ¿Cuáles son los órganos más importantes del partido? ¿Qué función cumplen estos órganos? ¿Están sus funciones y su poder regido estatutariamente?
- ¿Cumplen estos órganos las funciones que deben desarrollar? ¿Cuáles son los principales obstáculos para que cumplan con sus funciones?
- ¿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?
- ¿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?

Transformaciones o reformas para impulsar el fortalecimiento institucional

- ¿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?
- De haber habido transformaciones, ¿en qué consistieron? ¿Se enmarcan estas más dentro del ámbito normativo o en el campo de la acción política?
- 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?
- 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 Hernández²⁸, y de acuerdo a nuestro criterio, en una expresión básica, democratización en los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes 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 contacto y acceso fluido y oportuno entre miembros de

²⁸ Hernández Valle 1991, pp. 67-68.

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.

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 y así elevar su representatividad y legitimidad política, sin sacrificar su fortaleza y cohesión institucional?

Para dilucidar esta pregunta proponemos reflexionar, al menos, en torno a las siguientes líneas:

Nociones y relevancia de la democratización en el partido

- ¿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?
- ¿Qué tan relevante es el tema de 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.)?
- ¿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

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

- ¿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?
- ¿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?
- ¿Qué peso tienen los procesos informales de comunicación a lo interno del partido entre grupos de distintos niveles? Si fueran importantes, ¿en qué consisten?

- 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?
- ¿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?

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

- ¿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?
- ¿Son las decisiones tomadas en estos procesos respetadas por los líderes del partido y/o por sus miembros electos en puestos públicos?
- ¿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

- ¿Existe en el partido representación explícita de distintos grupos o sectores 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?
- En todo caso, ¿cómo se designan los miembros y los representantes de estos grupos a lo interno del partido?

- ¿Qué funciones cumplen estos grupos dentro del partido? ¿Tienen algún derecho más allá de los que disfrutaban los demás miembros? ¿Existe algún mecanismo legal que les garantice espacios en puestos de dirección o en candidaturas con fines electorales (cuotas, acción afirmativa, espacios reservados para sus representantes, etc.)?
- ¿Se han dado cambios en cuanto a la cantidad o la relevancia de este tipo de representaciones en el partido en los últimos años? De ser así, ¿en qué han consistido estos cambios y cómo han afectado la fortaleza institucional del partido?
- 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

- ¿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?
- De haberse dado cambios, ¿en qué consistieron? ¿Cuánta oposición interna se generó a partir de las reformas y por qué?
- ¿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?
- 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 electorales²⁹. No obstante, a nuestro entender no es posible definir a un partido como transparente si la claridad y probidad no están 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 del área, se plantea la siguiente pregunta general:

¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de la región, 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

- ¿Existe un reglamento que regule el financiamiento del partido? Si es así, ¿se respeta ese reglamento?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del partido?

²⁹ Ver por ejemplo, Casas Zamora 2003; García Laguardia 2003; Zovatto G. 2003; Proyecto Estado de la Nación 2001, Cap. 9, especialmente pp. 285-296.; Urcuyo Fournier 1997b.

- ¿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?
- ¿Cómo se distribuyen los fondos entre las distintas actividades del partido? ¿Cómo se decide de qué manera se distribuyen? ¿Cómo se controlan los gastos del partido?
- ¿Están todas las actividades financieras del partido debidamente documentadas? Si es así, ¿están estas a disposición del público?
- ¿Mantiene el partido la misma estructura para el manejo y control financiero cuando enfrenta procesos electorales? Si no, ¿cómo varía?
- ¿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 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)

- ¿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?
- ¿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?

- ¿Han existido reclamos formales por los manejos o resultados de una elección? De ser este el caso, ¿en qué han consistido?, ¿cómo se han resuelto? y ¿cómo han reaccionado quiénes interpusieron los reclamos ante la resolución?
- ¿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

- ¿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?
- De existir estos órganos, ¿cómo se elige a sus miembros?, ¿qué atribuciones tienen? y ¿cuál es su nivel de independencia real en el partido?
- 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?
- Específicamente, ¿cuántos problemas en los que ha sido vinculado 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?
- 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

- ¿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?

- Además, ¿cada cuánto se organizan? y ¿bajo qué criterios se evalúa la ejecutoria de los miembros del partido (políticos, económicos, ideológicos, etc.)?
- 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?
- 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

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para mejorar los niveles de transparencia en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haberse dado reformas, ¿en qué consistieron? ¿Nacieron estas iniciativas dentro del partido o más bien fueron propiciadas por presiones externas?
- ¿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?
- 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 bien porque entran en tensión. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentan algunas actividades o procesos básicos que, ya sea porque generan sinergias o contradicciones, tienen efectos directos en la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos.

a. Puntos de refuerzo

Programas de reclutamiento

Los programas de reclutamiento de nuevos miembros tienen la capacidad de generar estabilidad y mecanismos de renovación partidista. En otras palabras, fortalecen la institucionalidad en los partidos políticos. No obstante para ser exitosos, o sea, para atraer a nuevos líderes que realmente vengan a renovar y a fortalecer al partido, deben de complementarse con estructuras internas abiertas y procesos de elección o designación de dirigencia claros, justos y regidos con reglas estables. De no ser así difícilmente serán atractivos para la ciudadanía o para los nuevos liderazgos políticos 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 de análisis, debate y 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 como personas conscientes e informadas 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 de la ciudadanía en general. Un 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 su apoyo en el 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, ya sea como oposición o como partido oficial en el gobierno. 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 trabajo 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 extremadamente abiertos y participativos. Estos procedimientos son lentos y las decisiones, cuando al fin se toman, pueden ser tardías. Esto, a 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.

Se impone pues, un equilibrio armónico entre apertura y espacios de participación, con la existencia de una disciplina partidaria que surja como resultado de procesos democráticos de definición de políticas comunes para el conjunto de la organización.

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, a veces 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, 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 “indiferen-

ciación” 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”, algunos partidos han puesto en práctica 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 representativa es una realidad hoy en la Región Andina. Sus vaivenes y la posibilidad de retrocesos, patentes en la indisposición de los ciudadanos con los resultados de sus sistemas políticos, no dejan de causar preocupación, y nos recuerda sobre 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 a 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 en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. El presente trabajo 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. Más que elaborar un análisis en torno a cada uno de estos vértices, se consideró más útil en esta primera etapa exploratoria sugerir una definición operativa en cada caso y luego plantear 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 discusión de estas preguntas deberían de aclarar posiciones y permitir la evaluación de los partidos políticos en términos de los objetivos trazados.

Así pues, el presente documento pretende funcionar como una herramienta para generar discusión, aclarar posiciones y, eventualmente, generar algunas pautas de acción a futuro. Partiendo de las observaciones y líneas de reflexión propuestas, se podría discutir por lo menos en torno a seis puntos:

1. Vale la pena reflexionar y ahondar en las causas de la erosión de la estima y la confianza a los partidos en la región. No hay duda que el estudio más detallado de casos en distintos países va a enriquecer este debate.
2. 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.
3. 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.
4. 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 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.
5. 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 recurriendo a ejemplos concretos.

6. Finalmente, y en virtud de todo el análisis anterior, el resultado esperado de este ejercicio es el planteamiento de pautas de acción 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.

Los tres primeros puntos son centrales para alimentar el debate académico presente y futuro. Su discusión, aunque importante y enriquecedora, no debe desviar la atención de los puntos 4, 5 y 6. **Estos tres puntos finales, de corte más pragmático, son las avenidas por donde pareciera ser más adecuado iniciar y orientar el debate en torno a este documento.**

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 gobierno³⁰, sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es, 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.

³⁰ Para un muy buen estudio sobre cómo evaluar la “calidad de la democracia” ver, Proyecto Estado de la Nación 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.

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

Cuéllar, Roberto y Luis Cordero. "Presentación". En Carlos Eduardo Mena Keymer. *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.

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*. Series 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.

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

IADB, (Inter-American Development Bank). *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin*

America. Washington D.C., The John Hopkins University Press, 2000.

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

Latinobarómetro. Varios años. "Informes de prensa", <http://www.latinobarometro.org/>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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, 2003a.

– . "Democracia en América Latina: el peligro de la impaciencia". En *Revista INCAE* XIII(1). 2003b, pp. 56-58.

– . "The Twilight of a Predominant Party: The Partido Liberación Nacional in Costa Rica". En *Political Parties and Democratization in Latin America*. Roberto Espíndola y Manuel Alcántara Sáez (editores). Londres, Routledge. En prensa.

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.

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

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.

– . *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. Constantino Urcuyo Fournier (editor). Costa Rica, PNUD, 1997b.

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

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*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.

**Comentario en clave Cono Sur al
documento *Partidos políticos en la
Región Andina: transformaciones y
líneas para su fortalecimiento*, de
Fernando F. Sánchez C.**

Delia Ferreira^{*}

1. Introducción

El documento sobre transformaciones y fortalecimiento de los partidos políticos elaborado por el Dr. Sánchez C. con especial referencia a los países de la Región Andina formula una descripción que, con variaciones de grado y matiz derivadas de las particularidades nacionales, puede aplicarse en toda su extensión a la realidad de los partidos políticos en el Cono Sur.

Los sistemas de partidos de la región pueden variar en su grado de dispersión ideológica, o fragmentación representativa. Las diferencias tienen base especialmente en razones históricas y tradiciones políticas nacionales y muy particularmente en la cultura política de cada uno de los países. Pero, más allá de esas diferencias, los partidos como organizaciones enfrentan problemas similares tanto en lo que se refiere a su diseño institucional y funcionamiento interno,

^{*} Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Universidad del CEMA, Buenos Aires. deliaferreira@arnet.com.ar

como en lo que hace a su inserción, actuación y efectividad en el marco político general.

Los comentarios que siguen están ordenados en cuatro secciones; la primera dedicada a particularizar para los países del Cono Sur, los aspectos que Sánchez C. ha escogido, con acierto, como contexto y síntomas de la crisis de los partidos políticos. La segunda sección aporta algunas reflexiones, también en línea con la preocupación de Sánchez C., sobre la relevancia de los factores culturales en esa crisis y, en este sentido, se rompe una lanza a favor de los partidos y de los dirigentes políticos. La tercera sección está destinada a comentar, en función de la experiencia de los países del Cono Sur, aquellas cuestiones relativas a la organización y funciones de los partidos políticos, en torno a los tres ejes de discusión que señala Sánchez C., es decir: institucionalización, democratización y transparencia; por último nos referimos brevemente a lo que consideramos las presuposiciones implícitas en la discusión del modelo de partido.

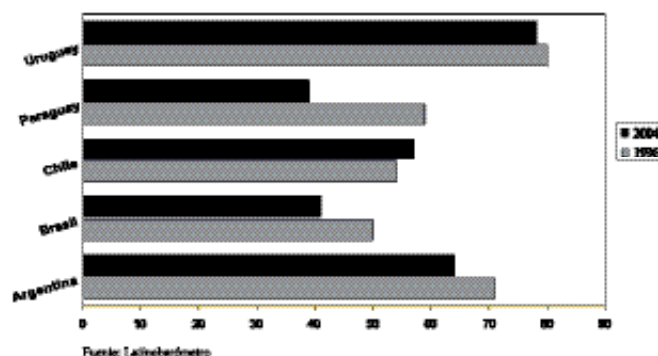
2. Crisis de la representación

En momentos de crisis, se potencia la importancia de los liderazgos –y en particular de los liderazgos políticos–. En la mayoría de las democracias latinoamericanas, asistimos a un proceso de reacomodamiento de las estructuras y diseños institucionales que sirvieron de cauce a los procesos de redemocratización a partir de la década del 80. Estos procesos se desarrollan en el marco de una profunda crisis de la representación que afecta particularmente a los dirigentes que ocupan cargos o cumplen funciones en las principales instituciones de gobierno. Lo que las sociedades cuestionan, en realidad, no es la democracia como forma de gobierno. Tampoco reniegan –al menos por el momento– de la democracia como forma de vida. Lo que está en tela de juicio es precisamente los liderazgos sociales tradicionales –en especial, el liderazgo de los dirigentes políticos– a quienes precisamente se les desconoce la legitimidad, capacidad y calidad de dirigentes, de líderes, de conductores de los procesos políticos.

La crisis de representación que afecta a los partidos políticos en los países del Cono Sur de América Latina requiere la misma atención que en otras regiones del mundo, sobre todo en el marco de los procesos de consolidación de las instituciones democráticas. En efecto, es unánime el reconocimiento de que los partidos políticos son instituciones básicas de la democracia y canales insustituibles para la puesta en marcha de la representación política.

El divorcio que se advierte entre los ciudadanos y los partidos –y, en particular, la dirigencia política– y que se acentúa con el paso del tiempo se traslada a las instituciones de gobierno y amenaza el compromiso ciudadano con la democracia. Fortalecer los partidos políticos, en este contexto, significa fortalecer a la democracia misma y contribuir al proceso de consolidación de la democracia en la región. Durante mucho tiempo, a pesar de la baja consideración que merecían los partidos políticos y otras instituciones, el apoyo a la democracia permanecía en valores llamativamente altos y estables. Sin embargo, la situación está variando y una revisión de los datos del Latinobarómetro¹ refleja una disminución del apoyo a la democracia en los países del Cono Sur, con excepción de Chile.

Apoyo a la democracia 1996/2004



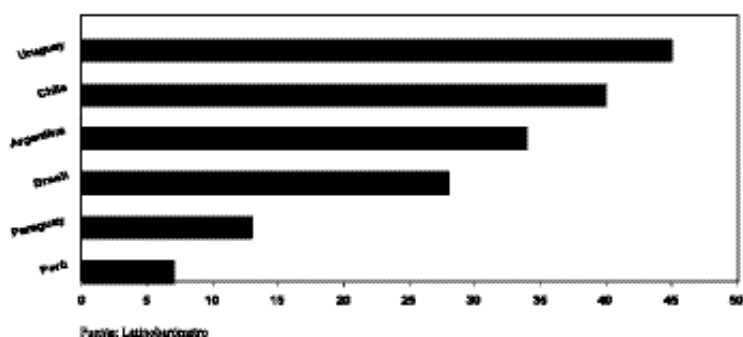
¹ Todos los datos del Latinobarómetro pueden consultarse en www.latinobarometro.org

A pesar de la disminución registrada en los niveles de apoyo a la democracia –que, por supuesto, enciende una luz de atención– es importante destacar que el apoyo a la democracia en los países de la región es sustancialmente alto (50% en promedio para los dieciocho países, en 2004) si se lo compara con los niveles de satisfacción con los resultados de la democracia. En efecto, no obstante la escasa satisfacción con la democracia que las encuestas muestran, todavía se registra una voluntad de apoyo a la democracia como preferible a otras formas de organización política.

La insatisfacción con los resultados de la democracia se vincula esencialmente a las promesas incumplidas: la falta de solución a problemas de vieja data (pobreza, desempleo, desigualdad) y a la aparición de otros que, tiempo atrás, no existían o no se percibían como preocupación prioritaria de la sociedad (corrupción e inseguridad).

Satisfacción con la democracia/2004

Muy satisfecho / Más bien satisfecho

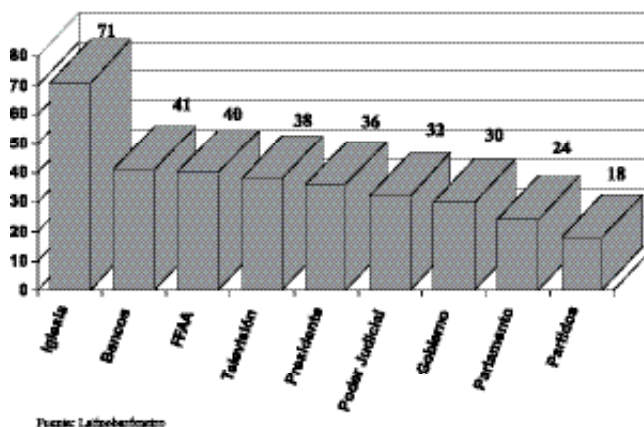


Nos hemos acostumbrado en Latinoamérica a hablar permanentemente de la crisis de la democracia, sin precisar si se trata de una crisis de la democracia como forma de gobierno, de una crisis de la república como una forma de organización democrática o de la insatisfacción con los resultados de la democracia como forma de gerenciar los asuntos públicos. Esta falta de precisión conduce a la propuesta de soluciones inconsistentes con el problema que se pretende abordar; soluciones que –por lo general– se centran en la introducción de modificaciones formales a las

instituciones. No se advierte que la desconfianza de la gente respecto a la política, la dura crítica con relación a los dirigentes o los partidos, la corrupción, la falta de transparencia tienen una raíz mucho más profunda y que, por lo tanto, la sola modificación de algunas reglas no traerá más que cambios cosméticos y nuevas desilusiones. En este sentido destaca con acierto Sánchez C. que adoptar la democracia como forma de gobierno, dictar una constitución acorde con esa opción o realizar elecciones periódicamente no alcanza para consolidar una verdadera democracia; la construcción –o reconstrucción– de una cultura democrática es indispensable. Si no se aborda la problemática valorativa que sirve de fundamento a la democracia, todo lo demás será puro maquillaje efímero.

La falta de confianza en las instituciones políticas que refiere Sánchez C. para 2003 se ha mantenido con escasas variantes. El Latinobarómetro 2004 sigue mostrando a los partidos políticos como las instituciones que menor confianza generan en la población, a pesar de que han mejorado, en promedio, del 11%, en 2003, al 18% en 2004. Igual subida reflejó la confianza en los parlamentos que pasó del 17%, en 2003, al 24% en 2004.

Confianza en las instituciones
Promedio Latinoamérica
Mucha confianza + Algo de confianza



Uno de los factores que determina estos niveles de desconfianza con relación a los partidos políticos es sin dudas la corrupción. La preocupación de la ciudadanía por la corrupción, y los problemas derivados, está directamente relacionada con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción –edición 2003– de *Transparency International* dan cuenta de esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de treinta mil encuestados en 44 países: “si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones ¿cuál elegiría primero?” En 33 países –entre ellos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana– los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos². En la edición 2004 del Barómetro de Corrupción los partidos políticos siguen al tope de la tabla, como la institución política más corrupta. En una escala de 1 (nada corrupto) a 5 (extremadamente corrupto), los partidos políticos reciben un promedio de 4 puntos. En los países del Cono Sur que han sido relevados por el estudio, los resultados para los partidos políticos fueron: en Argentina: 4,5 puntos; en Brasil: 4,5 puntos y en Uruguay: 4,3 puntos. En los tres países, los partidos políticos resultaron la institución percibida como más corrupta³.

Sin perjuicio de reconocer que el fenómeno de crisis de confianza en los partidos y en los dirigentes políticos está

² Ver www.transparency.org/surveys

³ Ver www.transparency.org/surveys

presente en casi todas las democracias contemporáneas, es preciso señalar que la situación en América Latina es particularmente preocupante. En la encuesta realizada en 2004 para el *World Economic Forum*, la imagen de deshonestidad de los políticos registró un 63%, en el promedio mundial, siendo Latinoamérica –con el 87%– la región del mundo donde se registra el índice mayor⁴ de imagen de deshonestidad de los políticos.

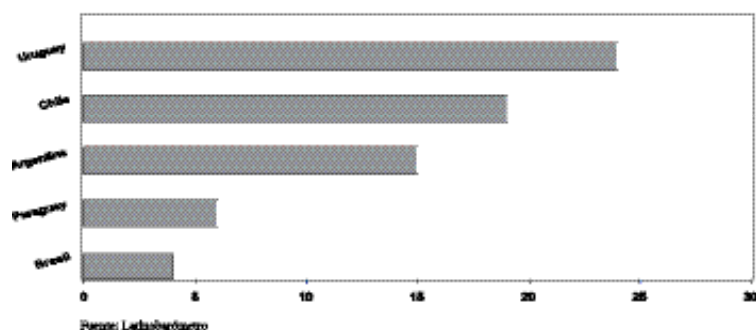
3. Los ciudadanos y los políticos

La raíz de la crisis institucional, de la apatía política y de la desconfianza hacia los políticos y los partidos se vincula con una profunda crisis de valores, es decir con una crisis de la cultura política sobre la que se edifica la democracia y sobre la que se sostienen las instituciones. Existe una actitud contradictoria de la sociedad frente a sus instituciones y dirigentes, que parte de la idea de considerar que éstos últimos son ajenos y distintos de la sociedad misma. Esta disociación entre lo que exigimos de los demás y lo que creemos que debemos hacer personalmente es ya una señal del conflicto. Una sociedad en la que cumplir las reglas establecidas es un demérito, no puede pretender razonablemente que sus dirigentes cumplan las reglas. Una sociedad en la que la evasión impositiva es el deporte nacional no puede esperar que los políticos y los sindicalistas transparenten su patrimonio. Una sociedad donde no se cuidan los bienes públicos –porque son “públicos”, no propios– no puede pretender razonablemente que los partidos políticos en sus campañas no ensucien cuanta pared hay en la ciudad. Una sociedad en la que no se tolera a quien es distinto, no puede esperar que los políticos se comporten con pluralismo y tolerancia. Una sociedad en la que se paga una coima al funcionario antes que la multa correspondiente, no puede esperar razonablemente que no exista corrupción en la política.

⁴ Gallup International (para el WEF): *Voice of the People* – 2004.

Por eso, no está demás recordar cuando se habla de la desconfianza en las instituciones, que los niveles de confianza interpersonal en nuestras sociedades son sustancialmente bajos, como se refleja en los datos del Latinobarómetro.

Confianza interpersonal
Se puede confiar en la mayoría de las personas



Cuando se reflexiona sobre la problemática de los partidos políticos, no se debería perder de vista que los dirigentes sociales, especialmente los políticos, no cayeron a la Tierra desde un nuevo planeta del sistema solar llamado *Korrupton*. Esos dirigentes son parte de la sociedad, han sido educados en ella, son nuestros vecinos, socios, compañeros de estudios. Esos dirigentes son “nosotros”. Si deseamos una sociedad democrática debemos empezar por reconocer que todos tenemos obligaciones y que la construcción de una cultura democrática es una tarea de todos. La dicotomía –ciudadano/bueno / político/malo– es falaz. Hay buenos y malos en los dos grupos que, por otra parte, no son cerrados ni permanentes en su composición. Tiene razón López Calera al afirmar que no se debe caer en la simpleza de “satanizar” la política. “La corrupción política, aunque tenga sus especificidades, no es consecuencia de que los políticos

son un grupo de degenerados que vienen de un planeta malvado”⁵.

La calidad de la democracia depende, entre otros muchos factores, de la limpieza y equidad de la competencia electoral; de la representatividad de los dirigentes y de la transparencia de la acción de gobierno. No se trata sólo de una cuestión normativa; enfrentamos un desafío cultural antes que legal. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable, a cambio de un gobierno eficiente y eficaz⁶, las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán sólo parcialmente eficaces.

Reconstruir y fortalecer la cultura política democrática es una tarea mucho más compleja que modificar el sistema electoral y cambiar las reglas de financiamiento de los partidos o establecer un código de ética para la función pública. Es además de una tarea común –en el más amplio sentido del término–, una tarea de largo aliento cuyos resultados se cosecharán por lo menos una generación después. Se trata de un proceso de educación –formal e informal– que requiere sedimentación y paciencia y un gran compromiso de conducta. Estas características hacen que se descarte esta vía de cambio y se opte por soluciones y cambios superficiales que fracasan una y otra vez, porque los cimientos fallan. La reconstrucción y fortalecimiento de una cultura política democrática es el trabajo invisible, pero fundamental, de consolidar la democracia en la región.

La recuperación de la confianza en la dirigencia política no se logrará si la ciudadanía, la gente –el pueblo, en la

⁵ López Calera, N. “Corrupción, ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción política”. En Laporta, F. y Alvarez, S. (comp.). *La corrupción política*. Alianza Ed., Madrid, 1997, p.129.

⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Aguilar–Alfaguara, Bs. As., 2004. El informe íntegro puede consultarse en www.democracia.undp.org.

terminología clásica– no percibe que hay un compromiso ético renovado de parte de los dirigentes, de parte de los representantes. En este sentido, la percepción pública es fundamental y muchas veces no coincide con la realidad, magnificándola o minimizándola. Los estudios sobre transparencia o corrupción llegan a la conclusión de que la percepción de corrupción en muchos países es mayor que la corrupción real que existe. Este es un fenómeno interesante cuando se trata de reconstruir el lazo de confianza entre representantes y representados y debe ser tomado en cuenta cuando se ponen en marcha reformas para introducir mecanismos de democratización, apertura y transparencia en los partidos políticos. Por ejemplo, el Código de Ética de la Cámara de los Lores, en Gran Bretaña, al regular qué bienes e intereses debe registrar cada miembro de la Cámara dispone que serán relevantes –y por tanto deberán ser públicos– aquellos intereses o vinculaciones que **–en la percepción de la gente–** puedan razonablemente afectar el cumplimiento de la función del legislador y el cumplimiento de sus obligaciones. “El test de relevancia del interés no apunta a si el Miembro del Parlamento será influenciado por el interés; apunta a saber si el público puede razonablemente pensar que ese podría ser el caso”⁷.

Este aspecto de la percepción social debería ser tenido muy en cuenta por los partidos políticos al generar mecanismos de transparencia de la gestión, de reclutamiento de dirigentes y selección de candidatos y también y fundamentalmente al revisar sus estrategias de comunicación con la sociedad, particularmente en una sociedad que se siente cada vez más distante de los partidos y sus dirigentes y que los percibe como los “malos de la película”.

⁷ Ferreira Rubio, D. *Comentarios a las normas sobre ética parlamentaria en Perú*, preparado para el National Democratic Institute (NDI), Lima, 2003.

4. La institucionalización, democratización y transparencia de los partidos

En el análisis de Fernando F. Sánchez C. se pone de manifiesto que la crisis de los partidos políticos en América Latina a partir de la última década del siglo XX se vincula a la pérdida de su fortaleza institucional y al hecho de que ya no cumplen acabadamente ni adecuadamente con las funciones que tradicionalmente se asignaron a los partidos. Parece sugerirse, a continuación, que el fortalecimiento de los partidos en el siglo XXI derivará de una especie de retorno a las características clásicas de los partidos y una recomposición de aquellas funciones.

A nuestro juicio, en cambio, el fortalecimiento contemporáneo de los partidos políticos y su funcionalidad democrática no surgirán de una búsqueda de reproducir esquemas anteriores, sino más bien de una renovación organizativa y de la adopción de un perfil y una estrategia de actuación adaptada a los tiempos, aunque ya no se cumplan funciones de las tradicionalmente asignadas, tal por ejemplo la de comunicación entre la sociedad y el Estado, hoy mejor desarrollada por otros actores sociales.

Desde una perspectiva neo-institucionalista, no parece acertado tratar de imponer reglas o modelos universales. Por el contrario, es necesario que los partidos se fortalezcan en su perfil de actores democráticos adaptados a las necesidades y características de cada sociedad. No hay en esto recetas infalibles.

Cuando Sánchez C. reclama partidos fuertes, podríamos preguntarnos –y creo que es válido reflexionar sobre el punto– qué debemos entender por “partidos fuertes”. Hay modelos democráticos que funcionan bien, democracias más que consolidadas que cuentan con partidos débiles, institucional y organizativamente, como el caso de los Estados Unidos, y otras, como el caso de Gran Bretaña, cuyos partidos responden a un modelo de fuerte institucionalización. Lo importante es –y en esto coinci-

dimos con Sánchez C.– que los partidos sean funcionales a la consolidación, fortalecimiento y, sobre todo, a la eficiencia democrática.

Al menos en los países del Cono Sur (aunque creemos que esto también se aplica a otras regiones) la crisis de los partidos no se vincula sólo al hecho de que ya no cumplan adecuadamente con las funciones tradicionales que se les asignaban: agregación de intereses, búsqueda de objetivos ideológicamente diferenciados, movilización de la ciudadanía, reclutamiento de las élites dirigentes y formación de gobiernos, comunicación entre la sociedad civil y el Estado. A nuestro juicio, hay otros factores muy importantes en la determinación del alejamiento de los ciudadanos respecto a los partidos; entre ellos cabe mencionar: la corrupción –o la percepción de corrupción–, la falta de eficiencia en la gestión de gobierno y en la función de oposición, la falta de capacidad y capacitación en los dirigentes, la ausencia de coherencia entre el discurso y la acción, el exceso de preocupación por la lucha interna partidaria. Los datos que se han mencionado sobre niveles de apoyo y satisfacción con la democracia o de percepción de corrupción parecen apuntar en esta dirección. La gente no le reclama a los partidos mayor definición u ortodoxia ideológica, ni que sean canales de comunicación e información, ni que recluten bien a sus militantes. La gente les reclama que sean honestos, que gobiernen bien (es decir eficientemente), que se ocupen de los problemas de la sociedad y no de su propia carrera, que no se distraigan en la lucha interna.

Siempre en punto al tema de la institucionalización de los partidos, me parece discutible la vinculación de la crisis de los partidos al cambio de “modelo”, en términos de Panebianco. Los partidos profesional–electorales, en el esquema de Panebianco, tienen una institucionalización débil, en cuanto organizaciones, pero eso no significa que no sean funcionales para la democracia o fuertes en tanto actores del proceso político general. A nuestro juicio, los modelos “burocrático de masas” y “profesional–electoral”

son distintos y ambos pueden ser funcionales a la democracia en función de las condiciones históricas de cada sociedad⁸. No hay entre ellos una diferencia valorativa, en el sentido de que un modelo es bueno y otro malo para la democracia en general.

La “desideologización” de los programas de los partidos, o de su acción o estrategia en materia de políticas públicas responde en muchos casos a la evolución de las sociedades políticas o, por lo menos, a su estado actual. Es cierto que los partidos buscan votos fuera de su “coto de caza” tradicional y que para hacerlo han disminuido el acento ideológico de sus programas y políticas tendiendo hacia el centro, pero esa no es —a nuestro juicio— la causa de la crisis, sino una forma en que los partidos han reaccionado frente a una sociedad que llegó más rápido que los propios partidos, a ciertos consensos básicos sobre lo que se espera de la democracia. En consonancia, no creo que la vuelta a un perfil ideológico ortodoxo permita a los partidos recuperar la confianza de la gente. Por otra parte, el fenómeno de la des-ideologización de los partidos no es algo nuevo. Ya en 1918 Weber escribía: “Actualmente su objeto ((el de los partidos políticos)) consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. Un núcleo de elementos interesados en la existencia del partido, reunidos bajo un jefe o un grupo de prominentes y de articulación firme muy diversa —y aun hoy a menudo con una burocracia desarrollada— cuida del financiamiento con el concurso de mecenas, o de elementos interesados económicamente o aspirantes a cargos, o por medio de cuotas de socios, y en la mayoría de los casos de todas estas fuentes. Dicho núcleo elabora el programa en cada caso, elige la forma del procedimiento y designa los candidatos. Aun en el caso de una forma muy democrática de organización de los partidos de masas, la cual tiene como consecuencia, como siempre, un extenso funcionarismo

⁸ Panebianco, A. *Partidos y Modelos de Partidos*. Alianza Universidad, Madrid, 1990.

retribuido, la masa, por lo menos de los electores y en gran parte también de los simples ‘miembros’, no participa (o lo hace sólo de modo formal) en la determinación del programa y la designación de los candidatos. Antes bien, a los electores sólo se les toma en consideración en cuanto que el programa y los candidatos se adaptan y designan teniendo en cuenta las probabilidades de ganar votos por su medio”⁹.

Otro tanto cabe decir respecto a la “personalización” de la política. Este es un fenómeno general, se da en sociedades con partidos que corresponden a los dos modelos de Panebianco. La personalización de la política responde en parte a la evolución de las sociedades y al acelerado cambio en las comunicaciones. La personalización de la política es un dato de la realidad, una característica de la cultura política en nuestro tiempo, sea cual sea la forma de gobierno o el sistema de partidos. En este sentido, en la era de la *e-democracy* el desafío de los partidos será cambiar y adaptarse, no pretender recuperar un perfil que surgió en otro contexto histórico, social y cultural.

Coincidimos con Sánchez C. en que una de las causas del deterioro de la relación ciudadanos–partidos es la ausencia en los partidos de instancias de análisis y debate de políticas públicas, la formación y capacitación de sus dirigentes y esencialmente la formación de equipos de gobierno. En este sentido, los partidos europeos y los estadounidenses han desarrollado mecanismos organizacionalmente diversos –pero en ambos casos eficientes y funcionales– para la preparación de la labor tanto de gobierno, como de oposición. La complejidad del Estado moderno, la globalización y la aceleración del proceso de decisión requiere que los partidos rediseñen los mecanismos para desarrollar eficientemente esta tarea de reflexión, análisis y debate.

⁹ Weber, M. *Economía y Sociedad*. Fondo Cultura Económica, México, 1996.

Una cuestión que merece alguna reflexión, además de las muy bien señaladas por Sánchez C., en relación con la relevancia o peso real de los órganos del partido es la que apunta a la relación de los órganos partidarios, con los funcionarios una vez electos, tanto en función de gobierno, como de oposición. Estas relaciones han sido muchas veces problemáticas en los países del Cono Sur, donde en distintas circunstancias históricas han oscilado entre el eclipse del partido hasta el conflicto frontal y público.

El contenido de la democratización de los partidos en tanto organizaciones se refiere a la modificación de ciertas normas y prácticas que, con variaciones de matiz, se aprecian en todos los partidos de la región. En efecto, en el contexto actual, democratizar implica:

- El desmantelamiento del poder de las oligarquías partidarias;
- La mayor participación de los afiliados/miembros del partido en la toma de decisiones partidarias;
- La aplicación de mecanismos democráticos para la elección de dirigentes y candidatos;
- La ampliación de la representación de las minorías partidarias en la composición de los órganos de gobierno y las listas partidarias;
- La distribución y descentralización de los recursos de poder partidarios.

Señala con acierto Sánchez C. que muchas veces la búsqueda de una institucionalización fuerte desde el punto de vista organizativo interno –siempre que éste sea un objetivo valioso para un determinado partido en un determinado contexto– puede resultar contradictoria con el reclamo de la apertura en la participación y la democratización interna. En este punto, aparecen en algunos casos aquellas contradicciones que señalábamos en la sociedad con relación a lo que esperan de los partidos. Así, por ejemplo, es frecuente escuchar en la sociedad civil el

discurso que exige apertura y participación en los partidos, aplicación de procesos democráticos en la vida partidaria y sin embargo, cuando los partidos se embarcan en las elecciones internas o se ve a las líneas internas debatir y competir, las mismas voces se alzan en contra del “internismo”.

La democratización resultará ciertamente enriquecedora en la medida en que ponga de manifiesto la coherencia del partido en su aspecto interno y en su papel del actor del proceso político. Ahora bien, este proceso de apertura a la participación no se agota con la adopción de algunas reglas electorales internas o cierta norma de respeto a las minorías partidarias. La democratización supone también parámetros de transparencia en la circulación de información, la participación efectiva de los miembros del partido, la deliberación como presupuesto de la decisión y el respeto al disenso.

Como bien señala Sánchez C. una de las falencias de los partidos políticos –y esto es particularmente válido para los países del Cono Sur– es la falta de movilidad interna. La participación que supone la democratización de los partidos implica activar los mecanismos y procesos de ascenso en el nivel dirigencial, así como la posibilidad de acceder a los recursos de poder tanto materiales como simbólicos. De nada servirá la renovación de los mecanismos de reclutamiento de miembros y la puesta en marcha de mecanismos de capacitación de la dirigencia si luego son factores como el clientelismo interno, la cooptación por la élite o simplemente amiguismo los que determinan el grado y amplitud de la participación.

La democratización y apertura de los partidos y de sus prácticas internas empieza por la integración de los miembros del partido en los procesos partidarios de toma de decisión. El fenómeno que Sánchez C. identifica como “invisibilización” de los miembros de los partidos es una característica común en los partidos del Cono Sur. La tendencia se ha visto acelerada por la incorporación de

mecanismos como las internas abiertas que, en la práctica implican la desaparición de uno de los incentivos a la participación en la vida partidaria; podríamos decir, incluso, de uno de los pocos incentivos que aún eran resorte de los miembros de los partidos. Otra vez en este caso, aparecen las contradicciones de la sociedad civil ya que el reiterado reclamo de la adopción de mecanismos de selección de candidatos en los que participen todos los ciudadanos va acompañado, en la mayoría de los casos, por una escasa participación efectiva de los llamados independientes (no–afiliados) en este tipo de elecciones.

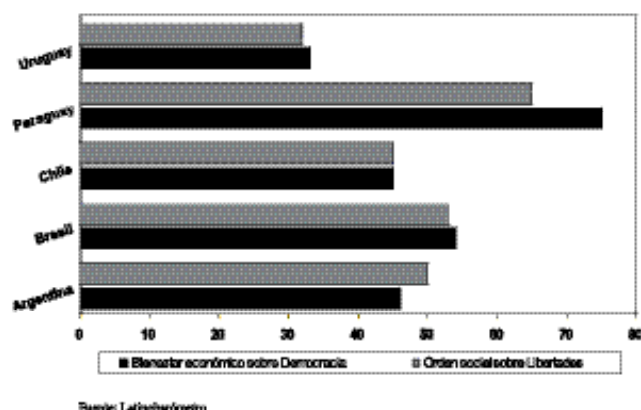
Las observaciones de Sánchez C. en materia de transparencia de los partidos son plenamente aplicables a los partidos del Cono Sur. La transparencia reclamada a los partidos –como sostiene Sánchez C.– no se agota en la existencia de una periódica rendición de cuentas, o la existencia de mecanismos de auditoría interna. La transparencia en la actividad de los partidos es una exigencia clave si se pretende recuperar la confianza y la credibilidad.

Sánchez C. inicia la sección destinada a la transparencia preguntándose por el impacto que tendrá el aumento de la transparencia en la fortaleza institucional y legitimidad democrática de los partidos. A nuestro juicio estos efectos dependerán de las características y grado de desarrollo de la cultura política de cada país. Como afirmamos en el Foro de Partidos Políticos de Cartagena, en 2003, mientras la transparencia no gane elecciones, será difícil generar incentivos para que los partidos adopten mecanismos y procesos transparentes tanto en su funcionamiento interno como en su actuación en el juego político general. Recordemos que, el informe del PNUD destaca que el 41,9% de los encuestados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que “las cosas funcionen”¹⁰. El siguiente dato muestra el porcentaje de

¹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Ideas y Aportes*. PNUD, Colombia, 2004, p. 79.

consultados que respondió, en el Latinobarómetro 2004 que “no le molestaría un gobierno no democrático si resolvía los problemas económicos” y que “prefiere una sociedad ordenada aunque algunas libertades puedan ser limitadas”.

Democracia y cultura democrática



En materia de transparencia del financiamiento de la política, por ejemplo, los países del Cono Sur de América Latina presentan un interesante cuadro que incluye dos países –Argentina y Brasil– con una tradición normativa más antigua, legislaciones desarrolladas y reglamentaristas y algunos escándalos vinculados a financiamiento ilícito de los partidos; dos países –Paraguay y Chile– que recientemente han dictado leyes en la materia y otro –Uruguay– que aún no cuenta con un régimen general sobre el financiamiento de los partidos y dicta con motivo de cada elección una ley *ad hoc*. En la práctica existe una percepción generalizada en el sentido de que los partidos mantienen ocultas áreas significativas de sus cuentas tanto partidarias, como de campaña. En general el tema de la transparencia del financiamiento de los partidos no ocupa un lugar relevante en la agenda política de la sociedad, salvo en las ocasiones

–lamentablemente no escasas– en que un escándalo llega a los medios de comunicación¹¹.

En un contexto de no exigencia general de transparencia y de no valoración social de la transparencia, los incentivos para que los partidos generen por sí solos mecanismos y procesos de apertura disminuyen notoriamente ya que en tal ambiente, la transparencia aumenta la vulnerabilidad de los partidos y de los dirigentes frente a sus competidores y a la ciudadanía en general.

5. El punto de partida de la reflexión

A nuestro juicio, la necesaria reflexión de los partidos sobre sí mismos y de la sociedad sobre los partidos que requiere la consolidación y el desarrollo de la democracia en el Cono Sur, no debería dar por sentado *a priori* que existe un modelo único y bueno de partido político fuerte y funcional para la democracia.

En este sentido, entendemos que es necesario reflexionar sobre las que podrían denominarse, siguiendo a Kuhn, presuposiciones implícitas en el modelo o paradigma de partido político. La pregunta es qué partidos necesitamos en los países del Cono Sur en el Siglo XXI para acompañar el desarrollo y consolidación de la democracia, no sólo como un procedimiento electoral, sino como un sistema de organización social y política que permita el desarrollo de la sociedad, su inserción en el mundo, el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de las personas, en un marco de respeto a los principios de igualdad, participación efectiva, ciudadanía inclusiva y control de agenda por parte de los ciudadanos. Es necesario reflexionar sobre cuáles serán las funciones de los partidos en las democracias del mañana y cómo deben prepararse para estar a la altura de los desafíos.

¹¹ Ferreira Rubio, D. “Financiamiento Político en el Cono Sur. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. En Griner, S. y Zovatto, D. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. IDEA–OEA, San José de Costa Rica, 2004, pp. 271–294.

La reconstrucción de los consensos valorativos básicos en una cultura democrática será tanto o más importante aun que la adopción de modelos institucionales o de ciertas reglas de procedimiento. A nuestro juicio en el cuestionario orientativo de la discusión que Sánchez C. ha elaborado hay una pregunta reiterada que es la clave de bóveda para el fortalecimiento de los partidos y de las democracias de la región: es la pregunta sobre qué tanto se han respetado las normas. La recomposición de la relación representante–representado, la recuperación del prestigio social de los partidos y los dirigentes sólo será posible si los partidos asumen un verdadero compromiso con los cambios que adopten tanto en el orden interno, como con las reglas de juego político que rigen su competencia y actuación. Sin ese compromiso, no habrá cambio normativo o formal que logre frenar los actuales niveles de descrédito y desafección social que registran.

La demanda de modernización de los partidos está a tono con la revalorización de la eficiencia y la racionalización de los procesos de toma de decisión, especialmente en el sector público. La modernización de los partidos, exigiría entre otros cambios:

- La modificación de la estructura, organización y procesos de toma de decisión para hacerlos más ágiles y funcionales;
- La formación de cuerpos técnicos capacitados para la formulación y seguimiento de políticas públicas;
- La diversificación de los canales de participación y militancia;
- La optimización en la utilización de los recursos;
- La racionalización y limitación de los gastos de campaña;
- La transparencia y control de la gestión económica.

Como sostiene Manuel Garretón “hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o

globalizantes, pero hay una demanda a la política de ‘sentido’... Si los riesgos de la política clásica fueron el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo, los riesgos de hoy son la banalidad, el cinismo y la corrupción”¹².

Volvamos, pues a la pregunta inicial: qué tipo de partidos necesitamos en la región para consolidar los procesos democráticos. A nuestro juicio debería buscarse el equilibrio entre los extremos riesgosos que menciona Garretón. No siempre los partidos fuertemente institucionalizados en lo organizativo interno serán instituciones funcionales para la democracia. Me parece que lo que necesitamos en la región tiene más que ver con la solidez del sistema de partidos, que con las características organizativas de los mismos. Supongamos que tenemos muchos partidos fuertemente institucionalizados, con un perfil ideológico claro y definido, esto podría darse en el contexto de un sistema de partidos fragmentado que afectara seriamente la gobernabilidad democrática.

Sin duda los partidos políticos son esenciales para la consolidación del proceso democrático. Para recuperar la confianza de la ciudadanía y recuperar su papel como actores fundamentales de la acción política representativa es necesario que se ajusten a los cambios sociales, políticos y económicos que plantea el siglo XXI. En este sentido, cuando hablamos de fortalecimiento de los partidos, nos referimos a la recuperación de su rol protagónico y funcional en el marco de la democracia moderna, pero ello no implica que el fortalecimiento de los partidos desde esa perspectiva, requiera necesariamente partidos fuertemente institucionalizados en cuanto organizaciones.

Pensamos que los procesos políticos y sociales que conducen a la consolidación de los modelos democráticos son multicausales y no unidireccionales. El fortalecimiento de los partidos contribuirá a consolidar la democracia y la

¹² Garretón, M. “La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina”. En PNUD. *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate* 14.

governabilidad y a acelerar la adopción de los valores democráticos en la ciudadanía, como sostiene Sánchez C.; pero también es necesario actuar en el frente de la construcción de ciudadanía ya que sólo la consolidación de los valores democráticos a través de la reconstrucción del consenso ético fundamental podrá cimentar la verdadera renovación de los partidos políticos en la región.

**Comentario en clave México al
documento *Partidos políticos en
América Central: transformaciones y
líneas para su fortalecimiento* de
Fernando F. Sánchez C.**

*Jean-François Prud'homme**

1. Introducción

El sistema político mexicano ha vivido un cambio radical en los últimos veinte años. Ese cambio se puede resumir por el paso de un régimen autoritario –con todos los matices del caso– a un régimen democrático. El cambio de naturaleza del sistema se dio de manera paulatina mediante la negociación entre las principales fuerzas políticas y sociales. La negociación de las reglas de la competencia electoral y del marco legal de la vida partidista ocupó un lugar fundamental en el proceso de cambio. Los partidos políticos fueron actores centrales de esa negociación y lograron, al filo de una serie de reformas electorales de envergadura, ponerse de acuerdo en torno a las principales reglas que rigen su competencia.

Esas reformas tuvieron un efecto importante sobre la naturaleza del sistema de partidos y crearon retos de adaptación para todas las organizaciones partidistas existentes. Esos retos varían en función de la especificidad del modelo de organización de cada uno de los partidos. Sin

* Doctor en Ciencias Políticas. Profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México.

embargo, de manera directa o indirecta, el incremento en el nivel de competitividad del sistema de partidos modificó las pautas de equilibrio interno en el seno de los partidos y obligó a imaginar y a buscar nuevos arreglos institucionales.

De manera curiosa, el papel central y, al fin de cuentas, constructivo que tuvieron los partidos en el proceso de cambio político no se tradujo en un incremento de su apreciación en la opinión pública. En México como en otros países latinoamericanos, los partidos aparecen como una de las instituciones públicas que cuentan con un nivel muy bajo de apreciación. De hecho, su bajo nivel de apreciación parece contaminarse al conjunto de las instituciones en las cuales se desempeñan los políticos (véase Tabla 1). Es todavía más preocupante la relación que parece existir entre ese bajo grado de apreciación y la participación en la vida electoral. Si bien las elecciones presidenciales de 1994 alcanzaron una tasa récord de participación de 77.1% que disminuyó a 63.9% en las del 2000, las elecciones legislativas intermedias del 2003 obtuvieron apenas un nivel de participación de 41.6% (con 3.36% de votos anulados), es decir una baja de dieciseis puntos con respecto a las elecciones legislativas intermedias de 1997.

Tabla 1

En escala de calificación como en la escuela, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿ Qué tanto confía en...

	ABRIL 04	AGOSTO 04	SEPTIEMBRE 04	MARZO 05
La Iglesia	7.7	7.6	7.7	8.2
El Ejército	7.5	7.0	7.7	7.8
Los Medios de Comunicación	7.0	6.8	7.1	7.4
El Instituto Federal Electoral	6.7	6.6	7.0	7.4
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	-	6.2	7.1	7.4
El Presidente de la República	6.1	5.8	6.3	6.5
La Suprema Corte de Justicia	5.7	6.0	6.3	6.5
Los Empresarios	5.3	5.7	5.7	6.1
Los Partidos Políticos	4.7	4.9	5.1	5.4
Los Senadores	4.7	5.2	5.3	5.4
Los Sindicatos	4.8	5.2	5.1	5.3
La Policía	5.0	4.8	5.0	5.2
Los Diputados	4.2	4.6	4.7	4.9

Fuente: Consulta Mitofsky tercera semana Abril 05.

A diferencia de la explicación aportada por el Dr. Sánchez C. en su documento sobre los partidos políticos en América Central donde se hace referencia a un desplazamiento hacia el centro de la oferta política y a la poca diferencia existente entre los programas de las organizaciones contendientes, situación que no es aplicable al caso mexicano actual, la explicación a esa situación parece residir en la responsabilidad atribuida a los partidos en la parálisis legislativa y, por ende, a una supuesta ineficiencia de las instituciones democráticas. Los partidos son evaluados más por las manifestaciones laterales de la vida partidista (conflictos intra e inter partidistas, escándalos, etc.) que por las funciones esenciales que dichos partidos desempeñan en un sistema político democrático.

A continuación, intentaré poner en evidencia algunos rasgos estructurales del sistema de partidos mexicano contemporáneo y sus efectos sobre las organizaciones partidistas. No pienso incursionar en el análisis específico de alguna organización en particular y seguiré, como me ha sido solicitado, los pasos marcados por el Dr. Fernando F. Sánchez C. en su reflexión sobre los partidos políticos en América Central.

2. Un sistema de partidos fuertes

El sistema de partidos mexicano ha vivido transformaciones impresionantes en los últimos quince años. Ha pasado de ser un sistema de partidos poco competitivo a un sistema de partidos competitivo. El proceso de organización, ejecución y supervisión de los procesos electorales federales que fue durante muchos años una fuente de desconfianza entre los propios contendientes así como de la ciudadanía hacia el sistema político, se ha transformado en la piedra angular de la democracia mexicana. En la mayoría de los aspectos del sistema de gobernanza electoral, se ha logrado consolidar normas, procedimientos e instituciones ejemplares en materia de confiabilidad y transparencia. Cabe resaltar que los partidos políticos establecidos jugaron, al lado de otros actores sociales, un papel fundamental en la

negociación de las reformas que llevaron al establecimiento y consolidación de esta nueva institucionalidad.

Una vez reconocido el largo camino recorrido en los últimos años que provocó un cambio esencial en la naturaleza del sistema de partidos, me parece importante subrayar la presencia continua de rasgos que definen una concepción peculiar de los partidos y del sistema de partidos en México. En el imaginario de los legisladores y dirigentes partidistas, la percepción idealizada, efectiva o no, del sistema de partidos consistía en tener partidos fuertes que representaran todo el abanico ideológico –es decir derecha, centro e izquierda–. Esa visión que perduró más allá del cambio en el carácter competitivo del sistema contribuyó a crear condiciones que tienden a favorecer los partidos consolidados.

La combinación, por un lado, de una concepción artificial originaria de un sistema de partidos ideal pero sin competencia real que presentaba paradójicamente a los partidos como el canal por excelencia de expresión de la voluntad popular con, por otro lado, un largo proceso de negociación del cambio democrático llevado esencialmente por los partidos establecidos creó condiciones muy favorables para dichos partidos. Esas condiciones contribuyen a la fortaleza de los partidos establecidos en la medida en que aseguran su supervivencia organizativa y restringen la aparición de fuerzas políticas que podrían ser alternativas reales de poder. No obstante, al limitar las opciones de salida de los individuos o corrientes insatisfechos en esas organizaciones, esas mismas condiciones privilegiadas favorecieron un incremento en el nivel de tensión interna registrado en esas mismas formaciones políticas.

Para decirlo en los términos utilizados por el Dr. Sánchez C. en su reflexión sobre los partidos políticos en América Central, las normas legales que rigen la vida partidista en México tienden a garantizar la supervivencia de los partidos consolidados. Desde esta perspectiva, se podría hablar de

partidos altamente institucionalizados. Sin embargo, esa concepción de la institucionalización introduce factores de rigidez que crean tensiones con las dimensiones de democratización y transparencia y terminan por ende afectando a la misma institucionalización.

Las reglas de funcionamiento de lo que ha sido conocido siguiendo la terminología de Sartori como el sistema de partido hegemónico mexicano trazaron un “camino de dependencia” en la construcción del sistema de partidos actual. Los estudiosos del tema han dicho, con razón, que durante años la Ley Electoral de 1946 constituyó la base institucional del control que ejerció el Poder Ejecutivo sobre la vida electoral y partidista nacional. Han afirmado que la centralización de la organización y supervisión de la vida electoral en manos del gobierno federal, su manejo casi directo desde el Poder Ejecutivo y la filtración del acceso al sistema de partidos –mediante la exigencia de registro de los partidos con requisitos de presencia nacional, características de organización y definición ideológica– han facilitado la reproducción de la hegemonía del partido dominante y consecuentemente, la falta de competitividad partidista real.

Desde la perspectiva de la competitividad del sistema partidista, hay una importante parte de verdad en esas constataciones. Pero detrás de ese modelo había también razones asociadas a la historia propia del desarrollo de la representación política en México, tales como la creencia que el control centralizado de la vida electoral limitaba las prácticas caciquiles regionales que alentaba la Ley Electoral de 1918, la canalización de la competencia en los partidos constituía un freno al personalismo en la vida pública, la existencia de partidos reconocidos y permanentes aportaba una mayor estabilidad a la competencia política y la exigencia de cobertura nacional para los partidos existentes representaba un avance con respecto a la multiplicación de pequeños partidos regionales.

Todas esas razones encontraban su justificación en el contexto de un país que vivía un proceso de consolidación

institucional mediante el fortalecimiento de la capacidad de penetración de su gobierno central. Claro está que la concepción de la democracia que subyacía a esos argumentos era lejos de ser pluralista. En el mejor de los casos, se argumentaba que el pueblo no estaba maduro para vivir una democracia más competitiva y que el papel del Estado consistía en guiarlo en esa maduración.

De manera paradójica, la visión un tanto artificial del sistema de partidos que quedó plasmada en la Ley Electoral de 1946 tenía fuertes elementos republicanos. Se trataba de un sistema centralista, estatal, público, nacional y apoyado en una apariencia de diversidad ideológica. El único elemento del modelo de ciudadanía republicana que era ausente, y no es el menor cuando de representación política se trata, era la participación virtuosa de los ciudadanos. Ese elemento ha sido subsanado en los últimos años. El argumento que desarrollo aquí es que muchos de los rasgos constitutivos del modelo original subsisten hasta la fecha, más allá del incremento de competitividad del sistema. Esos elementos contribuyen a definir la especificidad del sistema de partidos mexicano y tienen un efecto seguro sobre las características de las organizaciones partidistas.

Las reformas sucesivas aportadas a la Ley Electoral de 1946 hasta 1986 fueron primero de adaptación para garantizar el funcionamiento del sistema de partidos con la incorporación de actores secundarios y, hacia el final de ese periodo claramente defensivas para mantener la supremacía del partido gobernante.

A partir de 1989, el ciclo de las reformas electorales se ha intensificado. De hecho, hasta 1996, hubo cuatro negociaciones importantes en torno a las reglas de competencia que incluyeron tanto modificaciones a la Constitución como a la ley secundaria. A diferencia de reformas similares del pasado, cada una de las reformas terminó incluyendo en proporción creciente demandas específicas de cada una de las formaciones políticas. Si bien el horizonte de esas negociaciones fue producir reglas de competencia aceptables

para todos los contendientes, quedó claro que el logro de acuerdos satisfactorios supuso introducir disposiciones específicas que algunos participantes juzgaban más benéficas en consideración de sus intereses.

En ese sentido, para ser aceptable, la neutralidad de las reglas que rigen la vida partidista y electoral supuso una redistribución de condiciones juzgadas deseables y favorables para cada una de las formaciones políticas que participaron en su negociación. Dicho de otro modo, la ley actual (COFIPE) contiene modalidades que corresponden a exigencias específicas de cada una de las principales formaciones políticas mexicanas y eso, se volvió condición de su neutralidad.

Algo similar sucedió con las disposiciones heredadas del pasado que conforman, hasta hoy por lo menos, una tradición propiamente mexicana en cuanto al funcionamiento de su sistema de partidos, sobreviviendo el paso de una situación de no-competitividad a una situación de competitividad electoral. Dichas disposiciones son el resultado de la combinación de dos fenómenos: la existencia previa de un referente a un sistema de partidos ideal que nunca funcionó realmente pero que marcó profundamente el imaginario de la clase política (el modelo “republicano” descrito arriba que buscaba cubrir todo el espectro de la oferta ideológica sin que existieran condiciones de competencia real) y la vía trazada por una sucesión de negociaciones electorales entre los partidos de oposición y el gobierno entre 1989 y 1996 (el *dependency path* de los institucionalistas) que caracterizó el camino mexicano hacia la democracia.

Esa combinación hizo que curiosamente, entre autoritarismo y democratización, se elaboraron reglas institucionales favorables a la consolidación de agrupaciones políticas fuertes y cohesivas. Cómo las élites partidistas supieron o sabrán sacar provecho de dichas condiciones es otra cuestión. Sin embargo, por las razones mencionadas arriba, se fue consolidando un sistema de partidos

democrático con sesgos fuertemente republicanos: partidos nacionales, centralizados en su modelo organizativo, reconocidos constitucionalmente como “entidades de interés público” y alentados a tener un cierto perfil programático.

Examinemos algunas de esas condiciones:

1. La vinculación obligada entre postulación de candidaturas a cargos de elección popular y aval de un partido político con registro ha dado a los partidos establecidos un virtual monopolio sobre la representación política. En la ley de 1946, la prohibición de candidaturas independientes tenía por objetivo elevar el costo de la disidencia política y establecer un control sobre la representación. Mediante la obligación para los partidos políticos de contar con un registro oficial otorgado por la Secretaría de Gobernación y la vinculación entre candidatura y afiliación partidista, el Poder Ejecutivo establecía un sólido instrumento de control sobre el despliegue de las ambiciones políticas. La ley anterior que remontaba a 1918 permitía las candidaturas independientes. No es de sorprender que la reintroducción de la figura de las candidaturas independientes en el nivel federal no haya sido propuesta por ningún partido nacional en las varias rondas de reformas a la normatividad electoral. En la actualidad, esta disposición tiende a hacer de los partidos establecidos el canal privilegiado de acceso a cargos electivos por la vía de la candidatura directa o, más recientemente, por la vía de la coalición en donde las nuevas y pequeñas formaciones políticas buscan atar su suerte a la de los primeros para sobrevivir más allá de la temporada electoral (y obtener el umbral necesario de votos para conservar su registro y conseguir escaños en las Cámaras).
2. La disposición constitucional relativa a la no-reelección consecutiva de los diputados y senadores tiende también a fortalecer el poder de las dirigencias partidistas. Si retomamos las aseveraciones de Duverger acerca de la

relación entre el partido parlamentario y el aparato partidista en las democracias contemporáneas, es posible inferir que esa disposición constitucional contribuye a poner límites al dominio del partido parlamentario y actúa a favor de las dirigencias partidistas. De la misma manera, la fórmula electoral de representación mixta (proporcional y de mayoría) con la elaboración de listas partidistas de candidatos para cubrir los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados y los 32 escaños de representación proporcional en el Senado participa en el incremento del poder de los estados mayores partidistas.

3. El requisito de tener una sólida implantación en el territorio nacional –combinado con la necesidad de reunir un número respetable de simpatizantes para conseguir el registro– ha contribuido a transformar a los partidos establecidos en organizaciones nacionales. Se podría argumentar en contra de esa afirmación que pocos partidos obtienen votos en todo el país. Sin embargo, es también cierto que ningún partido apoyado en una sola base local ha logrado por sí solo mantener representación política en el nivel federal. Esa disposición ha sido introducida también en la Ley de 1946 con el propósito de dificultar el surgimiento de formaciones opositoras con bases locales. Esa medida respondía a la voluntad expresada a finales de los años veinte del siglo pasado de poner fin a la fragmentación de la vida política nacional y a los cacicazgos regionales.

Como es sabido, los requisitos para acreditar una presencia nacional han variado a lo largo del tiempo. Primero, se volvieron más estrictos para impedir desprendimientos tardíos en el partido gobernante, una vez que había sido designado el candidato oficial a la presidencia. Luego, esos requisitos se volvieron un poco más laxos. Sin embargo, en la actualidad, todavía es necesario contar con 3,000 afiliados en por lo menos diez estados de la federación o 300 afiliados en por lo menos

100 de los 300 distritos uninominales para obtener el registro partidista.

4. Las exigencias estipuladas por la ley en cuanto a características organizativas de los partidos han tenido un cierto efecto sobre la configuración interna y la institucionalización de dichas organizaciones. El artículo 27 del COFIPE especifica algunas de las instancias constitutivas de los partidos. Es un modelo que ha favorecido la centralización del poder en manos de las autoridades formales o virtuales de las grandes formaciones políticas dando lugar a relaciones inter partidistas basadas en las cúpulas.
5. Finalmente, poco a poco la debilidad financiera de los partidos de oposición en un sistema de competencia que no les favorecía, así como la existencia de una frontera poco clara entre el erario público y el del partido gobernante llevaron a la adopción, mediante la negociación entre las partes interesadas, de un sistema cada vez más generoso y caro de financiación pública. El modelo de financiación de los partidos otorga un lugar subordinado al financiamiento privado y consagra la fórmula de la reforma constitucional de 1977 al efecto que los partidos políticos son “entidades de interés público”. La consecuencia más directa de esas disposiciones es que, en principio, desde la reforma electoral de 1996 los partidos políticos mexicanos son partidos ricos.

Todos esos elementos asociados a las reglas institucionales constituyen condiciones que deberían llevar a la consolidación de un sistema de partidos fuertes. De hecho, pocos sistemas de partidos en el mundo presentan condiciones similares. Si utilizamos las dimensiones sugeridas por Mainwaring para medir el grado de institucionalización de los sistemas de partidos (baja volatilidad electoral, consistencia en la oferta política y lealtades electorales, organización partidista sólida y fuertes raíces sociales), el sistema de partidos alcanza un desempeño alto en varias de las dimensiones.

Sin embargo, esas condiciones extremadamente favorables a la consolidación de un sistema de partidos institucionalizados no dejan de ser soportes externos que deben encontrar una correspondencia en la vida interna de las organizaciones partidistas. Si bien la mayoría de las organizaciones partidistas mexicanas están dotadas de culturas organizativas que les han permitido suplir sus deficiencias en materia de institucionalización formal, los cambios recientes en el sistema político nacional los colocan frente a retos importantes. En distintos grados, los partidos políticos nacionales deben sustituir los principios que han asegurado tradicionalmente su cohesión interna, establecer procedimientos que permiten procesar exitosamente los conflictos internos y aprender a manejar el equilibrio fluctuante de sus fuerzas internas producto de la alternancia en el poder.

Por ello, es posible afirmar que una parte importante de los problemas que vive actualmente el sistema de partidos se debe a la falta de correspondencia entre condiciones externas que garantizan la supervivencia de los partidos consolidados y condiciones internas que ponen en evidencia, en grados distintos, la vulnerabilidad de esas organizaciones partidistas. Esa falta de correspondencia entre condiciones externas –inducidas por el sistema legal– e internas permite arrojar una luz nueva sobre la cuestión de la democracia en el funcionamiento de los principales partidos políticos nacionales.

Además, regresando a las tensiones entre institucionalización, democratización y transparencia evocadas por el Dr. Sánchez C. en su documento, hay que recordar dos cosas: 1) las leyes son siempre perfectibles puesto que el legislador puede difícilmente prever de antemano la evolución de las situaciones que pretende reglamentar así como los efectos no deseados de la reglamentación que elabora; 2) la relación entre institucionalización, democratización y transparencia no conlleva automáticamente a la acumulación de efectos positivos.

3. La institucionalización

El concepto mismo de institucionalización de los partidos políticos se presta a distintas interpretaciones. La conocida definición de institucionalización acuñada por Huntington, retomada de la sociología de las organizaciones, pone énfasis en el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad. Según Huntington, el grado de institucionalización se puede medir a partir de las siguientes dimensiones: adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y de sus procedimientos.

Para Panebianco, el proceso de institucionalización está asociado a la forma en que una organización se ha consolidado. Ese proceso supone que, poco a poco, dicha organización adquiere un valor en sí misma y que sus fines se vuelven inseparables de ella. La autonomía frente al entorno y la gran interdependencia de sus partes constitutivas serían indicadoras de un alto grado de institucionalización.

En el renacimiento de los estudios sobre partidos políticos en América Latina, la definición del concepto de institucionalización ha sido motivo de debates. Algunos autores han privilegiado la dimensión de la estabilidad de los procedimientos de las organizaciones. Otros han insistido en la valoración de la organización en sí mediante la lealtad a una cultura organizativa. Como bien lo resalta Levitsky, es importante distinguir entre los dos usos del concepto. El primero hace hincapié en la rutinización de patrones específicos de comportamiento (reglas del juego) dentro de una organización. Esa rutinización puede ser formal o informal. El segundo insiste más bien en la “infusión de valores”, en donde el proceso de institucionalización está marcado por una preocupación por la supervivencia de la organización. El uso indistinto de ambas definiciones puede llevar a una confusión en la explicación de la capacidad de supervivencia de los partidos políticos.

Ambas dimensiones tienden a estar presentes en diferente grado en la mayoría de las organizaciones. Su particular combinación contribuye a explicar la dinámica propia de cada partido político. En cuanto a los efectos del grado de institucionalización sobre la capacidad de supervivencia de un partido, estos parecen ser fuertemente matizados por factores externos como, por ejemplo, el tipo y grado de competitividad del sistema de partidos, la función desempeñada por la organización en ese mismo sistema y las características del régimen electoral.

Ahora bien, ¿qué significan esas consideraciones sobre la institucionalización en el marco de nuestra discusión sobre los partidos políticos en un contexto democrático tomando en consideración las dimensiones de la democratización y de la transparencia?

Hemos visto que la existencia de un marco legal que favorece la existencia de organizaciones fuertes no soluciona automáticamente la cuestión de la institucionalización. La fuerza aparente de las organizaciones puede producir una rigidez que va en contra de la democratización y de la transparencia, afecta la capacidad de adaptación y, por ende, termina minando la institución.

No todas las reglas formales son democráticas por esencia. Tampoco todas las reglas garantizan un procesamiento eficiente de los conflictos. Frecuentemente, su rigidez o inadecuación contribuyen a suscitar conflictos. En esos casos, resulta importante contar con reglas informales –objeto de aceptación por la gran mayoría de los miembros de una organización– para paliar las deficiencias de las reglas formales o permitir su reformulación. Sin embargo, el exceso de informalidad en las reglas de funcionamiento de un partido político actúa en contra de la publicidad y estabilidad necesarias para que haya transparencia y democracia en la vida de una organización.

Si consideramos ahora la segunda acepción de la institucionalización por sí sola, la que se apoya en la

“infusión de valores” o la identidad, encontramos pocos elementos que garantizan la democratización y la transparencia. De hecho, en la práctica, esa segunda definición ha sido utilizada para explicar la supervivencia en el tiempo de organizaciones partidistas sin procedimientos formales estables y con una estructura organizativa endeble. En este caso, para responder a los requisitos planteados en el documento del Dr. Sánchez C., los valores de los miembros de la organización deberían incluir la democracia y la transparencia. Por ello, esa segunda acepción de la institucionalización tendría que ser considerada de manera complementaria a la primera: la institucionalización de una organización partidista no se puede apoyar solamente en la existencia de reglas y procedimientos formales y, en menor medida, informales; los valores de los miembros de la organización y, en este caso, la importancia dada a la democracia y a la transparencia cuentan también.

De manera general, en el caso de los partidos políticos mexicanos, la estructura interna tiende a estar bien desarrollada. Ese desarrollo es más notable en el caso de los partidos consolidados. He subrayado cómo la ley obliga a los partidos a dotarse de estatutos elaborados que son sometidos a la aprobación de la autoridad electoral. Un caso reciente que llegó hasta la máxima instancia judicial electoral obliga a preguntarse hasta qué punto los partidos tienen autonomía en la adopción de sus estatutos internos. Vale la pena también retomar la interrogación formulada por el Dr. Sánchez C. acerca de la eficiencia de las estructuras internas y el sentido de los cambios en la estructura y, sobre todo, los procedimientos de las formaciones partidistas.

Hemos visto que la ley electoral tiende a favorecer la existencia de organizaciones con un cierto grado de presencia geográfica nacional aún si, por razones de carácter electoral y organizativo, pocas formaciones partidistas tienen una presencia geográfica nacional de carácter homogéneo. Esa presencia tiende a ser mayor en los partidos consolidados de más tradición histórica. Sin embargo, vale la

pena rescatar dos preguntas: 1) ¿cómo se dio la expansión geográfica de las organizaciones partidistas y qué efecto esa modalidad tuvo sobre el funcionamiento de la organización? 2) ¿cómo se establecen las relaciones institucionales entre los distintos niveles de representación geográfica de las organizaciones partidistas?

La existencia de un generoso sistema de financiamiento público permite la existencia de administraciones partidistas permanentes y profesionales aún si, en los últimos años, la mala administración de esos recursos y las sanciones correspondientes por parte de la autoridad electoral han afectado la capacidad administrativa de las organizaciones partidistas. Creo que, en este caso, la reflexión debería orientarse más hacia la implantación de sistemas de gestión y administración de recursos que permitan evitar que los flujos de financiamiento se vean afectados por su mal manejo. Esta cuestión está estrechamente asociada a la transparencia y al diseño de los modelos de gestión. Habría que idear sistemas que protejan a los partidos en contra de sí mismos.

La relevancia o el peso real de los órganos de los partidos varía de un partido a otro. Hemos mencionado que la ley electoral requiere la presencia de ciertas instancias en los partidos políticos. En cuanto al modelo organizativo, este varía en función de las preferencias de los miembros como debe ser. El reto de adaptación al cual se enfrentan los partidos mexicanos obliga a buscar y encontrar procedimientos internos eficientes y estables para regular la vida interna de esas organizaciones. Esa búsqueda debe evitar caer en una sucesión de soluciones *ad hoc* y en una fuga hacia adelante con la producción perpetua de nuevas reglas que no tienen que probar su eficacia.

De allí, la importancia de recuperar la serie de preguntas formuladas por el Dr. Sánchez C. en su documento acerca de las reformas para impulsar el cambio institucional de los partidos. ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer la institucionalidad de los partidos? ¿Qué tipo

de reto institucional se buscó resolver con esas reformas? ¿En qué consistieron las reformas? ¿Contribuyeron a resolver problemas de la vida de la organización? ¿Crearon nuevos problemas? ¿Cuál es el principal cambio que deben emprender los partidos para fortalecerse como institución y por qué?

Concluyo este apartado con una afirmación que formulé en el apartado anterior. En general, la ley electoral mexicana contiene disposiciones que favorecen la existencia de partidos institucionalizados. Sin embargo, el grado de institucionalización de los partidos depende fundamentalmente de la manera en que las dirigencias y los militantes logren sacar provecho de esas disposiciones.

4. La democratización

Comparto la preocupación expresada por el Dr. Sánchez C. acerca de la importancia de la democracia en la vida interna de los partidos partiendo del principio de que las organizaciones políticas democráticas son más acordes a los valores que rigen los sistemas políticos democráticos. También, en principio, son organizaciones que tienen más recursos de adaptación a los imperativos de la competencia electoral: la democracia en la vida interna de la organización permitiría una mejor adecuación a los cambios en las preferencias del electorado. En el caso mexicano, hay que agregar otro elemento importante a favor de la democratización de las organizaciones partidistas. Dado que los partidos políticos son constitucionalmente reconocidos como “entidades de interés público”, el derecho a participar democráticamente en la vida de esas organizaciones es también un derecho ciudadano.

Dicho esto, hay que tener cuidado en la aplicación de los principios democráticos a la vida partidista. Primero, es importante reconocer la existencia de distintos modelos de partidos. La literatura científica que estudia a los partidos políticos insiste en la existencia de distintos tipos de partidos. Por ejemplo, se habla de partidos de notables y de

partidos de masas. En ambos casos, el significado de las modalidades y procedimientos de la democracia puede diferir sin necesariamente alterar el carácter democrático del partido. Podrán variar las concepciones existentes acerca del número y de la calidad de los miembros, de los procedimientos de designación de las autoridades y de los candidatos, del tipo de vínculo con las organizaciones sociales y los electores, etc. Esas variaciones tienen mucho que ver con la cultura partidista y la concepción que los miembros de la organización tienen de la vida partidista democrática.

Además es recomendable evitar que la democracia en la vida partidista se vuelva una ideología ineficiente. Existen casos de organizaciones partidistas cuyos estatutos son un listado de todos los procedimientos democráticos imaginables pero que tienden a ser contradictorios entre sí o a provocar tensiones tales que las reglas formales terminan siendo inoperantes para regir las tensiones internas en la organización. Vemos frecuentemente cómo el carácter demasiado idealista de las reglas termina siendo un incentivo para operar fuera de las reglas o para recurrir a mecanismos informales de resolución de los conflictos. Habría también que reflexionar sobre los efectos no deseados de las reglas: por ejemplo, la adopción del principio de proporcionalidad en la vida de los partidos puede llevar a la parálisis interna de la organización y actuar en detrimento de la institucionalización, democratización y transparencia.

La relevancia de las nociones de democracia en los partidos depende mucho del modelo de partido y de la cultura partidista. Desde luego, la situación ideal es la que permite una correspondencia casi total entre las reglas y procedimientos (en el sentido de la primera acepción de la institucionalización) y la cultura o los valores de la organización (en el sentido de la segunda acepción de la institucionalización). En ese caso podríamos hablar de efectos de fortalecimiento mutuo o de espiral virtuosa. Ahora, tampoco hay que hacerse ilusiones al respecto de la

democratización de los partidos. Siempre habrá un cierto nivel de tensión y conflicto en torno a la noción de democracia en las organizaciones dado que la lucha por la definición de las reglas del juego es también parte de la lucha por el poder. En el caso mexicano actual, el tema de la democratización de los partidos es muy importante en todas las formaciones políticas puesto que, como lo recalqué en los apartados anteriores, todas se enfrentan a importantes retos de adaptación que pasan por la transformación de las reglas de juego internas.

Un ejemplo interesante es el de las reglas y procedimientos para la designación de los candidatos a puestos públicos o de dirigencia. La mayoría de los partidos han percibido la necesidad de adoptar procedimientos más formales y abiertos en ese campo. Sin embargo, se han observado avances y retrocesos en la materia. En muchos casos, el manejo de las tensiones internas y la búsqueda de mantenimiento de la cohesión y del equilibrio han forzado a las organizaciones a recurrir a arreglos de carácter informal (candidaturas de unidad o de consenso, listas únicas, etc.) Cabe mencionar la discusión no resuelta acerca de los procedimientos democráticos ideales de designación de candidatos. En un principio, muchos fueron tentados por la adopción de mecanismos de consulta asimilados a las primarias abiertas. En la actualidad, ese entusiasmo se ha enfriado y, por distintas razones, se toman en consideración más elementos para elegir los procedimientos de selección de los candidatos.

El acceso de las bases o mandos medios a la dirigencia y a los líderes electos de los partidos tiende a ser reglamentada en los estatutos de los partidos. En general, las bases son consultadas de manera regular en los procesos de elección de los dirigentes. La relación con los líderes electos tiende a variar de una organización a otra, pero en general nos encontramos en una situación que había sido observada por Duverger hace muchos años. En la medida en que el partido parlamentario adquiere más presencia, las relaciones con el

aparato partidista tienden a relajarse a favor de una mayor autonomía del primero. Quizás, habría que introducir un leve matiz en el caso mexicano por las características de la legislación electoral que dota a las dirigencias partidistas de importantes recursos de poder. Y luego, tomar en consideración la posición política que ocupa el (los) líder(es) real(es) de los partidos políticos.

El tema de la apertura y participación en la toma de decisiones asociadas a la línea programática es de particular interés. Por un lado, no se puede negar que existen espacios para esa participación en la mayoría de los partidos aún si tienden a ser irregulares. Es así en la mayoría de los sistemas de partidos democráticos. Sin embargo, como en la mayoría de los sistemas de partidos democráticos, las decisiones efectivas tienden a tomarse en el partido parlamentario y en el primer círculo de la dirigencia. Es un tema sobre el cual hay que hacer muestra de creatividad.

La participación o representación dentro de los partidos de movimientos o grupos de interés amerita en el caso mexicano una profunda reflexión. Primero, hay antecedentes históricos de incorporación corporatista de movimientos o grupos de interés a las organizaciones partidistas. Esos antecedentes no son necesariamente considerados como una garantía de democracia partidista. Por ello, es importante reflexionar acerca de las condiciones en que la incorporación de grupos de interés o movimientos constituye un aporte democrático. Segundo, otra vez, ese tipo de vinculación depende mucho del modelo de partido compartido por la mayoría de los miembros de la organización. En este caso, la pregunta debería ser más general y orientarse hacia las condiciones de mantenimiento de un flujo constante de comunicación entre las organizaciones partidistas y la ciudadanía en general que esa esté organizada o no.

En este apartado, cabe mencionar en respuesta a las preguntas formuladas en el documento del Dr. Sánchez C., que la mayoría de los partidos políticos mexicanos contemplan en sus estatutos disposiciones para la

participación de grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio de la política en la región.

Concluyo esta sección recordando una afirmación expresada al inicio de este documento. El cambio en la naturaleza competitiva del sistema de partidos mexicano ha colocado al conjunto de los partidos políticos ante retos de adaptación. La gran mayoría de ellos ha buscado por distintos medios responder a esos retos por medio de reformas internas importantes. Esas reformas están estrechamente relacionadas al tema de la democratización. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la democratización de las organizaciones partidistas no es un tema teórico sino más bien una cuestión empírica, lo que contribuye a explicar unos vaivenes aparentes. Falta encontrar el punto de equilibrio entre democracia, cohesión organizativa, eficiencia en los procedimientos, institucionalización y transparencia.

5. La transparencia

El tema de la transparencia ha afectado en más de una dimensión la vida partidista mexicana de los últimos años. En este campo, dos temas se imponen. El primero es el del financiamiento de los partidos. El segundo está asociado a la probidad y claridad de los procedimientos internos.

El sistema de financiamiento público mexicano hacia los partidos políticos es particularmente generoso. Por ello, ante el incremento espectacular de la cantidad de recursos financieros que por él transitan, se han escuchado voces que buscan reducir su importancia. Además, en el transcurso de los últimos años las principales agrupaciones políticas han sido afectadas por escándalos relacionados al tema del financiamiento. Muchas de ellas han sido sancionadas y multadas por las autoridades encargadas de supervisar el flujo de recursos hacia los partidos.

El tema es complejo y la solución de sus aspectos problemáticos requiere de acciones a muchos niveles. Desde luego, está presente una dimensión legislativa que concierne

a los partidos dado que en última instancia son los responsables de la elaboración de las leyes. En los últimos años, se han mencionado varias reformas posibles al COFIPE en materia de financiación de los partidos, muchas de ellas muy necesarias. No obstante, no voy a entrar en ese campo, puesto que concierne más la dimensión externa de la vida de los partidos: es decir, el control que otros pueden ejercer sobre ellos.

Desde la perspectiva desarrollada por el Dr. Sánchez C. en su documento, me parece que todas las preguntas formuladas acerca de la administración, utilización, control y rendición de cuentas de los recursos financieros de los partidos merecen una particular atención. En los últimos años, los problemas financieros de los partidos políticos mexicanos han sido una consecuencia directa de las multas que les fueron impuestas por no cumplir con los requisitos del COFIPE y del IFE en materia de financiamiento. En algunos casos, el costo ha sido muy fuerte para el funcionamiento de las organizaciones partidistas. En esa situación, hay una pregunta que se impone: ¿a la larga, no sería más benéfico para las organizaciones partidistas contar con sistemas eficientes de administración, utilización, control y rendición de cuentas de sus recursos financieros?

La claridad, probidad y aceptación general de los procesos internos (electorales u otros) ha causado también tensiones fuertes en los partidos. Es normal en momentos de adaptación y búsqueda de una nueva normatividad. Los partidos que han sido más afectados son los que han optado por mecanismos más abiertos de participación sin contar con la infraestructura para garantizar el buen desarrollo de procesos democráticos. Frecuentemente, ante esa situación, existe la tentación de recurrir a arreglos o soluciones informales para mantener la cohesión de la organización y preservar su imagen externa. Quizás, una solución gradualista frente a ese tipo de problemas pasaría por la implantación de procedimientos democráticos acordes a los recursos institucionales, el modelo organizativo y la cultura

de cada agrupación partidista. Desde luego, habría que trabajar consistentemente en la consolidación de una cultura democrática.

6. Conclusión

A manera de breve conclusión a este comentario en clave, resaltaría primero la falta de correspondencia entre una normatividad legal que tiende a favorecer la existencia de un sistema de partidos fuertes y organizaciones partidistas que luchan para hacer frente a los retos que introdujo en su entorno el incremento de la competitividad electoral. Me parece fundamental buscar una mejor correspondencia entre condiciones externas e internas.

Haría énfasis también en el riesgo que existe de una creciente separación entre el universo de la vida partidista y el mundo de los ciudadanos. La baja tasa de aprobación en la opinión pública de los partidos y sus representantes debería ser un motivo de preocupación así como el crecimiento del abstencionismo (pasivo o activo) en las elecciones federales. Esa visión negativa parece estar asociada a percepciones desfavorables tanto de la actividad externa (relaciones inter partidistas) como de la actividad interna (relaciones intra partidistas) de los partidos.

Terminaría subrayando la importancia de las tres dimensiones desarrolladas en el documento del Dr. Sánchez C.: institucionalización, democratización y transparencia permiten un mayor desarrollo de los partidos en contextos democráticos. No obstante, sería iluso creer que se trata únicamente de maximizar cada una de esas dimensiones. Hay que buscar más bien que haya compatibilidad entre cada una de ellas y realizar un gran esfuerzo para su incorporación al modelo y a la cultura específicos de cada agrupación partidista.

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina. Conclusiones generales*

1. Contexto

El fortalecimiento de los partidos políticos ha sido reiteradamente relevado en los tiempos más recientes como una de las prioridades de trabajo impostergables para las entidades dedicadas a la promoción de la democracia en el continente americano.

A fines del 2003, la Tercera Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (OEA, Cartagena de Indias, noviembre 2003), de cuyo Consejo Consultivo CAPEL forma parte, hizo un llamamiento a favor de nuevos proyectos y líneas de actividad con este propósito; llamamiento que fue reiterado por los propios representantes de partidos políticos invitados al Foro. Por otra parte, el *Taller de análisis de situación y perspectivas de futuro para la democracia en las américas*, en el marco del XI Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia (IIDH/CAPEL, San José, diciembre 2003) concluyó que la prioridad más apremiante de trabajo en el fortalecimiento de la democracia en esta parte del mundo lo es la apertura de espacios para diseñar mecanismos que avancen hacia la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

La acción de CAPEL en este campo no es nueva; aparte de una serie de investigaciones, foros y publicaciones especializadas sobre la condición de los partidos políticos desde los años 80, la Reunión de Expertos convocada en abril del 2002 para el establecimiento de prioridades de trabajo para el trienio 2002-2005 resaltó la necesidad de identificar nuevas áreas de acción con los partidos políticos, en respuesta a lo cual CAPEL ha desarrollado dos nuevas investigaciones para la identificación de mecanismos de organización y representación tendientes a la democratización de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá, Chile, Bolivia y la República Dominicana; los resultados de estas investigaciones han sido sistematizadas y han permitido identificar algunas conclusiones pertinentes a los efectos de este documento:

- En general, los partidos políticos están conscientes de su situación, relativamente crítica, y aceptan la modernización como un elemento indispensable en su propio fortalecimiento. En un número muy significativo, las entrevistas indican que los dirigentes partidarios reconocen la necesidad de mayor democratización y mayor transparencia, pero temen que estos cambios debiliten la unidad de los partidos.
- Hoy en día, puede hablarse de una suerte de “lenguaje común” en materia de fortalecimiento de partidos políticos, que es compartido al menos con otros actores en la vida institucional y social en los respectivos países.
- Existe una gran desigualdad en las experiencias de los partidos políticos en materia de estructura y funcionamiento, lo cual parece abrir el espacio para el intercambio y la construcción de modelos.
- Hay una brecha grande entre el discurso y la práctica cuando se trata de reformas, modernización y apertura de partidos políticos, pero esta brecha no parece resultar solamente de falta de decisión sino también de falta de conocimiento acerca de las opciones para llevarlas a cabo.

Lo anterior llevó al IIDH/CAPEL a escoger como ejes de su acción a favor del fortalecimiento de partidos políticos *institucionalización, democratización y transparencia*, por considerarlos no sólo factores de apoyo para la modernización de las agrupaciones políticas, sino también elementos necesarios en una estrategia que parte de una institución dedicada a la promoción de la democracia en el marco más amplio de la vigencia de los Derechos Humanos. Dada la prioridad que se señaló de la Región Andina para avanzar en el fortalecimiento de los partidos políticos, el IIDH/CAPEL eligió esta zona para lanzar una nueva iniciativa para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina y el Caribe y llevó a cabo un taller para el diseño conjunto de una agenda de prioridades en la materia, efectuado el 30 y 31 de marzo en Santiago de Chile.

2. Convocatoria y desarrollo

El taller logró reunir a diecisiete representantes de partidos políticos de seis países y también participantes procedentes de organismos electorales, de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones de estudio de los temas políticos y de entidades internacionales interesadas en la materia. Un alto número de participantes acudieron gracias al apoyo de sus propias organizaciones.

Como base para la reunión, CAPEL presentó un documento de contexto, que al lado de algunos planteamientos generales, formulaba una serie de inquietudes e interrogantes que buscaban guiar el debate. De la misma manera, compartió también con los participantes un avance de la sistematización de resultados de sus recientes investigaciones en la materia que abren luz acerca de la situación actual de los partidos políticos, con énfasis en las materias de estructura, funcionamiento y mecanismos de democratización.

El taller se desarrolló en las jornadas previstas y consistió, fundamentalmente, en debate abierto en tres módulos, correspondientes cada uno a los respectivos ejes

temáticos, que fueron trabajados por grupos que funcionaron paralelamente, ordenados según el área de procedencia de los asistentes.

3. Marco general de los debates

El desarrollo del taller se caracterizó por una atmósfera franca, abierta y positiva, necesaria para el buen término de los debates. Para los participantes, fue importante la iniciativa y hubo un expreso reconocimiento por la apertura de nuevas instancias para promover el fortalecimiento y el cambio en los partidos políticos, como lo ha sido el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos y ahora el anuncio de CAPEL de expandir su línea de acción en esta materia.

Para todos los participantes en el taller fue claro que la apertura de nuevos espacios para discutir acerca de la situación actual y el futuro de los partidos políticos en esta parte del mundo significa avanzar más en la construcción de un “lenguaje común”, en el cual la modernización y democratización de los partidos sean parte de la estrategia para su fortalecimiento. Lo importante de este proceso es que el lenguaje común no sólo es de manejo de los sectores más proclives al cambio al interior de los partidos políticos sino que representa un puente de entendimiento con otros grupos y organizaciones interesados en la materia.

En este sentido, se afirmó que la acción para el fortalecimiento de los partidos políticos no puede segmentarse de la dinámica social en que se desarrolla la política, con la existencia de un régimen electoral y de instituciones reguladoras de la política, con gran influencia de los medios de comunicación y una activa presencia de las organizaciones de la sociedad civil. Es cierto que la relación de los partidos no es necesariamente pacífica con todos estos grupos y que los partidos son especialmente críticos de los llamados “movimientos sociales” y del papel de los medios de comunicación, pero cada vez más representantes de partidos hablan de que el fortalecimiento de estas agrupaciones pasa también por el compromiso y la participación de otros sectores.

El taller permitió hallar consenso en torno a la posibilidad y necesidad de que la cooperación internacional desempeñe un papel principal en el fortalecimiento, democratización y progresiva transparencia en la vida de los partidos políticos. Este consenso fue detectado desde las primeras intervenciones, lo cual representa un elemento relativamente novedoso entre los partidos políticos, que en el pasado solían expresar reservas acerca de la pertinencia del trabajo de entidades internacionales en este campo, salvo las tradicionales agrupaciones “internacionales de partidos”. De hecho, la mayor parte de los aportes de los miembros de partidos políticos se dirigieron a reconocer el valor y sentido de la presencia más activa de CAPEL y de otras instituciones en el cuadro de actividades para el fortalecimiento del sistema de partidos.

Por otra parte, el taller permitió constatar que las diferencias nacionales no llegan a constituir un obstáculo insalvable para la planificación de acciones regionales en esta materia. La existencia de un enfoque regional pareció además una interacción entre los participantes que ellos mismos reeditaron como especialmente oportuna, con miras a ir constituyendo una red a favor de la democratización y el fortalecimiento de los partidos políticos. Esto sin perjuicio de que la situación en general de la democracia en la Región Andina mereció la preocupación a todos los asistentes, independientemente de su sector de origen, lo cual puede interpretarse como un llamado más y una nueva señal de la urgencia de acciones para propiciar el fortalecimiento de la forma democrática de gobierno y de vida en esta parte del mundo.

En lo que resultaron ser intervenciones especialmente clarificadoras, hubo algunas que enfatizaron la identificación, en el horizonte de trabajo, de que la promoción de la democratización en los partidos políticos debe pasar por varios planos: el de los valores (cultura política), el del conocimiento (doctrina política), el de la voluntad (política partidaria) y el de las habilidades (prácticas partidarias). De

este modo, un plan integral para el fortalecimiento de los partidos políticos debe considerar acciones en todos estos planos, aunque con énfasis distintos de acuerdo con cada realidad. Lo más relevante de este planteamiento es su posible traducción en ejes de trabajo, con la necesidad de determinar metas e índices capaces de marcar progresos y dificultades.

Finalmente, en el tratamiento de los temas, fue evidente que el tránsito de los asuntos de institucionalización a los relativos a la democratización y de estos a los de transparencia implica crecientes dificultades y una construcción más compleja de consensos. Parece claro que los partidos tienen más trayectoria en la discusión de temas relativos a su propia estructura y funcionamiento que en la referente a su relación con la sociedad y que es necesaria una convicción más firme de los beneficios integrales que la democratización y la transparencia tienen para el sistema. Estas diferencias de tratamiento tienen gran importancia para ilustrar la gradualidad que debe imperar en la introducción de los temas en un eventual programa de más largo alcance.

4. Tópicos fundamentales en los talleres: ejes temáticos

a. En materia de institucionalización

Los asuntos mencionados en el marco de los debates tuvieron que ver sobre todo con la estructura y dinámica de los partidos políticos, empezando por las dificultades para asegurar una base mínima para su funcionamiento. Se destacan, en los respectivos informes, las siguientes observaciones:

- La estructura y órganos de los partidos políticos deben hallar un equilibrio entre las necesidades internas de su propia vida (esquemas eficientes, eficaces y sustentables) y la prioridad de su relación con la sociedad en general, que debe volver a ver en ellos modelos creíbles y operativos, que mantienen una función esencial y la saben interpretar.

- Es preciso hallar formas de “reconexión” de los partidos con la sociedad que funcionen desde la misma estructura interna y que sean vehículos de alimentación para recuperar la posición de “canalizadores de intereses” y de exigencias que la sociedad tenga en un momento determinado. Esto puede ser resumido en la necesidad de una “reingeniería para el acercamiento de los partidos a la sociedad”.
- La existencia de órganos y procedimientos claros y eficaces en materia de disciplina interna es una necesidad de los tiempos actuales que, además, parece requisito para la recuperación de la credibilidad a los ojos de la ciudadanía. De nuevo aquí es preciso asegurar un equilibrio entre la actuación eficaz, los derechos de los miembros y la cohesión interna, de modo que la disciplina no sea tampoco una vía para generar divisiones y fragmentaciones de los partidos.
- Deben existir mecanismos internos y externos que eviten o castiguen el fenómeno del “transfuguismo partidario”, que daña la imagen de los partidos y afecta sus posibilidades de acción ordenada en la oposición.
- En la vida de los partidos, es indispensable crear y fortalecer instancias permanentes de la “cultura política democrática”, buscando superar la imagen de “maquinarias meramente electorales”, funcionales sólo cuando se trata de pedir votos.
- Resulta impostergable desarrollar una consciencia de los partidos para actuar “con visión estratégica”, lo cual significa una doble faceta: el desarrollo interno como un proceso continuo y la reinstalación de espacios para generar pensamiento propio y alimentar nuevas posturas en el gobierno o en la oposición.
- La estructura de los partidos debe ser reflejo del pluralismo social de cada país, lo cual significa un análisis complejo de la presencia y acción de las diversidades (étnicas, culturales, geográficas, por sexo,

entre otras) y de la existencia de grupos de intereses (por sector, por profesión, entre otros).

- En materia de buenas (y malas) prácticas en lo referente a la institucionalización de los partidos, el marco normativo y los criterios para su aplicación constituyen un elemento esencial. Sin llegar a creer que la norma lo es todo, lo cierto es que hay orientaciones importantes que las disposiciones constitucionales y legales marcan y una contribución relevante en materia de resoluciones de los órganos de la justicia electoral. La recuperación de este acervo y su traducción en modelos o guías es una tarea oportuna.

b. En materia de democratización

En este apartado, hubo un amplio debate acerca de las posibilidades de promover la democratización interna de los partidos y en general hubo consenso en torno a la necesidad de avanzar en este camino, aunque no siempre hubiera consenso en cuanto a la extensión misma de la democratización, esto es, si se trata de elección de autoridades y candidatos con amplia participación o si bien se debe hablar más bien de una inclusión de la diversidad en su sentido más lato. En todo caso, apertura y participación son los conceptos clave en este campo. Como principales observaciones, cabe destacar las siguientes:

- Aunque hay importancia de las “reglas del juego” (esquema normativo) en esta materia, lo cierto es que la ausencia de democracia interna no es un tema derivado de la falta de regulación formal, sino de los “códigos operativos”, es decir, de la forma que asume el funcionamiento real. En tal sentido, lo que se plantea en las normas guarda una brecha ancha con la verdadera realidad.
- Los temas de democratización tocan los esquemas internos de poder en los partidos, por lo cual es precisa una gran convicción para que las reformas se introduzcan efectivamente. En general, existen élites que tienden a

perpetuarse como eje para la toma de decisiones y para el manejo de los recursos.

- Uno de los procedimientos más recomendables para promover la democratización parte del reconocimiento de obstáculos y barreras a la incorporación o movilidad de determinados grupos o sectores. Una vez identificados estos obstáculos, es más fácil buscar soluciones, algunas de las cuales necesariamente pasan por la conjunción de esfuerzos internos y externos.
- Hay puntos de conexión inevitables entre institucionalización y democratización: la necesaria depuración de los padrones internos y el carácter vinculante de las decisiones de los órganos internos son dos ejemplos. Lo cierto es que un partido moderno, bien estructurado, con facilidad de contacto de parte del elector es en sí mismo una forma de democratización.
- Existen institutos tales como el voto preferencial, que buscan trasladar a la voluntad del elector lo que tradicionalmente ha estado en manos de la cúpula partidaria: el orden de prioridad de las candidaturas. Sin embargo, en algunas de sus variantes, el voto preferencial puede dañar la integridad del partido y generar divisiones internas. Lo mismo puede decirse de la elección directa de candidatos. Por eso, antes que aplicar o inducir estos esquemas de manera automática, es imprescindible hacer un análisis de las experiencias acumuladas, sus aciertos y errores y procurar combinar fórmulas antes que aplicar esquemas puros.
- Es importante una “participación desde afuera” para promover la democratización. Así, la actuación del organismo electoral en las elecciones internas o la aplicación de las experiencias de observación doméstica a estos procesos son formas de incorporar a otros actores que tienen más que ganar y menos que perder con la instalación de una mayor democracia en los partidos políticos.

- Para promover una verdadera democratización interna, es conveniente repensar el tema de los “incentivos” y no particularmente el de las reglas y las sanciones. De otro modo, es difícil convencer a las cúpulas de la necesidad de pasar del discurso a la práctica en materia de democratización.
- Hay esquemas exitosos en cuanto a la incorporación de la mujer, de las zonas rurales o de las diversidades étnicas, pero un buen esquemas de democratización no puede ser un “agregado de cuotas”, porque eso lo desnaturaliza y puede entrar en contradicción con los esfuerzos por la institucionalización. Lo mismo cabe decir en materia de descentralización.
- La incorporación de los jóvenes debe ser una prioridad, no sólo porque “oxigenan” la vida partidaria sino también porque su participación resulta un imperativo de una cultura política verdaderamente democrática. Existen modelos de buenas prácticas para la generación y promoción de liderazgo joven que pueden ser replicados o adaptados.

c. En materia de transparencia

Los grupos de trabajo en materia de transparencia debieron enfrentar, con más fuerza que en los otros ejes temáticos, la tensión entre elementos internos y externos y en especial, la relación no siempre armónica entre partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Las principales observaciones pueden enumerarse así:

- Evidentemente, en cuanto se habla de transparencia lo primero que viene a la mente es el tema de financiamiento (de campañas y de la vida de los partidos). Este es un tópico crecientemente estudiado en donde ya se sugieren algunas rutas para el futuro: evaluación frecuente de los sistemas previstos por la normativa, con atención a las resoluciones de los órganos encargados del

control y promoción de espacios de intercambio para compartir experiencias y lecciones aprendidas.

- Los sistemas para el financiamiento de partidos y de campañas son muy diversos en América Latina (público, mixto o privado). El taller no encontró consenso en cuanto a identificar una relación entre un sistema determinado y una mayor transparencia, pero sí detectó profundas incongruencias en los esquemas previstos para el control del financiamiento y sus regulaciones. Uno de los temas que más debe enfatizarse es la búsqueda de mecanismos efectivos de supervisión, creados desde la formulación de los topes y restricciones; es necesario que los aparatos legislativos se comprometan con la producción de normas que puedan ser aplicadas y si es del caso, sancionadas, en esta materia.
- Un tema fundamental en este campo es el de la regulación de los gastos por vía indirecta, tal como la restricción del uso de la televisión o bien la aplicación estricta de una “franja electoral” regulada por el organismo electoral. La diversidad de sistemas en la Región Andina impide el trasplante de institutos, pero también abre grandes oportunidades para el intercambio.
- Sin embargo, la transparencia va mucho más allá de la cuestión del manejo de los recursos. Temas tales como la toma de decisiones, la adopción de políticas internas o los mecanismos para la designación de autoridades tienen interés para los afiliados o para los demás sectores de la opinión pública. En este sentido, hay puntos de indudable conexión entre los tres ejes temáticos ya que una adecuada estructura susceptible de fiscalización externa tiene que ver con todos ellos.
- La acción de los organismos no gubernamentales y de los medios de comunicación es esencial en la búsqueda de transparencia en la sociedad en general y de su labor se pueden derivar modelos o esquemas que los partidos apliquen (internamente o como control de lo que hacen

otras agrupaciones). Sin embargo, los partidos políticos sienten que la transparencia debiera ser procurada por todos y que debe ser un principio predominante en la sociedad en general; de alguna manera se sienten “señalados” cuando se habla de falta de transparencia, sin que el mismo señalamiento se haga sobre otros actores.

- En este terreno hay claramente una necesidad de capacitación y de desarrollo de habilidades. Los partidos advierten que casi nunca están en condiciones de presentar adecuadamente sus contabilidades y mucho menos tienen la capacidad real de controlar lo que otros partidos hacen o dejan de hacer.
- Se reconoce que el tema de la corrupción y la falta de una cultura de rendición de cuentas ha sido determinante para la pérdida de credibilidad en los partidos políticos. Por eso mismo, hoy en día la cuestión de la transparencia está en el corazón mismo de la legitimidad de los partidos políticos y su atención se vuelve cada vez más un reto impostergable.
- Un tema vinculado directamente a la transparencia es el de la revocación del mandato, que puede ser aplicada inclusive en el plano interno de los partidos políticos. La regulación y buena utilización de la revocación puede ser factor importante en el fortalecimiento de una cultura de rendición de cuentas.

5. Prioridades de trabajo identificadas

En la sesión final, los participantes determinaron las líneas de trabajo prioritarias para una agenda de acciones hacia el fortalecimiento de los partidos políticos y escogieron las siguientes:

- Generación de una red sólida y en continua renovación para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región. Esto debe incluir actividades periódicas y mecanismos de seguimiento, con especial atención a la difusión de experiencias exitosas o relevantes en los campos de la institucionalización, la democratización y la transparencia.

- Propiciar un espacio de encuentro intersectorial para la renovación institucional y la democratización de los partidos políticos, incluyendo la identificación de agentes multiplicadores al interior de las agrupaciones políticas. Uno de los objetivos de este proceso debe ser la apertura de oportunidades para generar autocritica y opciones de cambio en el seno de los partidos políticos.
- Realización de talleres y seminarios para el análisis de los sistemas políticos (presidencialistas, parlamentaristas, mixtos o parciales) y la evaluación de los mecanismos para el ejercicio del poder.
- Impulso a estudios y espacios de debate acerca del papel de los medios de comunicación en los procesos de democratización y transparencia de la vida política y su propia responsabilidad en el terreno de la democracia.
- Desarrollo, con apoyo de la cooperación internacional, de programas de educación y capacitación en los ejes temáticos debatidos, a partir de módulos iniciales que luego los partidos deben asumir y continuar. Los programas de capacitación deberán enfatizar el desarrollo de habilidades y destrezas, mientras los dedicados a la educación deberán orientarse al fomento de una cultura política más democrática y con más apertura al cambio.
- Realización de análisis comparativos de la legislación electoral, de partidos y de financiamiento de la política, a fin de detectar las insuficiencias de cada régimen, proponer eventuales reformas o compartir prácticas y formas de aplicación jurisdiccional que les den mayor extensión y eficacia.
- Creación de espacios de encuentro entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, a fin de promover la mutua comprensión de sus funciones en la vida social y generar formas de colaboración para impulsar la democratización y la transparencia en la política.
- Propiciar la precisión y difusión de “indicadores democráticos”, especialmente útiles para evaluar objeti-

vamente mecanismos tales como la aplicación de cuotas por sexo, por grupo étnico o por región.

- Estudiar la influencia de la globalización en la doctrina fundamental, en la vida y en la acción de los partidos políticos, incluyendo la importancia e implicaciones de fenómenos tales como el terrorismo, la liberalización comercial y la protección de los derechos humanos.

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana. Conclusiones generales*

El 22 y 23 de noviembre del 2004, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), organizaron el taller “Agenda para el fortalecimiento de partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana”, en San José de Costa Rica. En el mismo participaron alrededor de 60 personas provenientes de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Estos participaron en calidad de representantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos, tribunales electorales e instituciones internacionales interesadas en el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Los participantes discutieron durante día y medio en torno a tres ejes fundamentales para el fortalecimiento de los partidos políticos en la región: institucionalización, democratización y transparencia.

A continuación se presentan las principales conclusiones del taller. Estas se han dividido en cuatro grupos: I) conclusiones con respecto al contexto que actualmente

* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

enfrentan los partidos políticos en la región, II) conclusiones con respecto a las tensiones o sinergias que existen entre institucionalización, democratización y transparencia en los partidos, III) discusiones generales recurrentes durante el taller y, a partir de los tres puntos anteriores, IV) prioridades de trabajo para CAPEL y la cooperación internacional para fortalecer a los partidos en la región. El texto concluye con una breve observación final.

1. Conclusiones con respecto al contexto que actualmente enfrentan los partidos políticos en la región

Con respecto al contexto que actualmente enfrentan los partidos en América Latina y en general en el mundo democrático, se llegó a las siguientes tres conclusiones generales:

- a. Se dio un acuerdo casi general en términos de lo importante que es discutir el tema del fortalecimiento de los partidos en la región. Varios participantes, sobre todo esos que representaban a distintos partidos, indicaron sentirse muy a gusto participando en un taller que buscaba ayudarlos a identificar sus yerros y a enmendarlos. Esto por cuanto, al decir de un político participante, “ya estamos cansados de asistir a actividades y de escuchar a analistas que sólo se dedican a atacarnos como si fuéramos nosotros los culpables de todos los males de nuestros países”. La buena disposición de los participantes permitió desarrollar discusiones muy abiertas y reveladoras, algo no siempre posible cuando se discuten temas sensibles con miembros de partidos políticos. Vale la pena tomar en cuenta esta reacción y asumir este tipo de aproximación al tema en futuras actividades donde se discuta en torno a los partidos políticos.
- b. Igualmente hubo consenso en términos de la relevancia que tienen los partidos para el proceso de transición y consolidación de la democracia en América Latina. Sin

partidos políticos una democracia no puede funcionar. De ahí que se comparte la preocupación por los bajos niveles de confianza que la ciudadanía profesa hacia los partidos¹. Los participantes entendieron que fortalecer a los partidos es, en última instancia, fortalecer la democracia. Con esa idea y ese compromiso arrancó la discusión.

- c. Fue claro a partir de las discusiones y las relatorías de cada grupo de trabajo que los participantes concuerdan en que los partidos actualmente enfrentan problemas de carácter funcional o crisis funcionales en dos ámbitos distintos.

Problemas internos. Se acusa un “exceso” en el tiempo, esfuerzo y recursos que los partidos dedican a funciones de índole electoral. Esto contraviene sus capacidades para desarrollar de forma efectiva otras funciones centrales para todo partido. Se puso énfasis en el abandono de funciones tales como: formar o capacitar a sus miembros, reclutar nueva dirigencia, el estudio y debate de políticas que el partido debe proponer y apoyar, la organización de espacios para rendir cuentas y, curiosamente, se criticó la poca “capacidad de respuesta” o defensa que tienen los partidos ante las críticas de que son objeto actualmente.

Problemas externos. En términos del ambiente en que se desenvuelven hoy los partidos se concluyó que estos enfrentan una “fuerte competencia” por parte de otros entes que han asumido parte de los roles que teóricamente deberían de desempeñar los partidos. Como dijo un político, “ya no estamos solos”. Así pues, los partidos deben compartir la representación política de los ciudadanos con distintos grupos de presión. Incluso se indicó que la sumatoria de estos

¹ Véase en esta misma publicación el documento “Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento”.

grupos, o “la sociedad civil organizada”, representa la competencia más seria que hoy tienen los partidos en su función de representación social.

De igual forma, los partidos encuentran en los medios de comunicación un ente mucho más eficaz que ellos para desarrollar funciones de educación e información política. Los partidos también se ven superados por la cooperación internacional, cuando se trata de formación, y por distintas ONGs –sobre todo de naturaleza ambiental y de ayuda social– a la hora de reclutar a nuevos líderes con vocación de servicio público. Finalmente, el descenso en los niveles de polarización ideológica entre partidos y también en la ciudadanía en general ha hecho que estos tengan que competir entre ellos de forma más directa por un mercado de votos cada vez menos diferenciado y menos proclive a desarrollar férreas lealtades partidarias –un votante más independiente–.

2. Conclusiones con respecto a las tensiones o sinergias que existen entre institucionalización, democratización y transparencia en los partidos

En términos generales las discusiones más interesantes no se centraron en un tema en particular. Más bien estas se desarrollaron en función de la relación –las sinergias o tensiones– existentes entre los tres ejes temáticos que se trataron en el taller: la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos políticos. Vale indicar que casi no existió discusión en torno a las definiciones operativas planteadas en el documento base del taller². El grueso del debate se generó alrededor de la relación existente entre los tres temas en la praxis política.

² Ver nota al pie número 1.

a. Punto de tensión: institucionalización vrs. democratización

Fue muy clara la división existente entre los representantes del sector político y los representantes del sector académico cuando se discutieron las repercusiones que tienen los procesos de democratización interna en los partidos en sus niveles de institucionalización.

Los políticos

Los representantes de los partidos políticos se declararon a favor de algo que se denominó “democratización administrada”. De acuerdo a esta idea o concepto, más que una receta, cada partido debe de decidir de manera independiente **cómo** (qué mecanismos emplear), **cuánto** (qué tan profunda debe de ser la reforma) y **cuándo** (en qué momento de su ciclo de vida aplicar las reformas), implementar cambios o reformas para democratizar la vida interna del partido.

Entre los políticos existe consenso en términos de que las reformas que procuran la apertura de los procesos de elección interna de dirigencia y de candidatos a puestos públicos han tenido al menos cinco repercusiones muy negativas para sus partidos en comparación con los procesos más cerrados: 1) son más caros, 2) generan mucho más conflicto y división a lo interno de los partidos, 3) reducen en mucho la capacidad de los partidos para “controlar la calidad” de los dirigentes que seleccionan o proponen para puestos públicos, 4) disminuyen la capacidad de los miembros de los partidos –de sus fracciones en los congresos y en las municipalidades– para generar disciplina partidaria, y 5) llevan a los partidos a dedicar la mayoría del tiempo a actividades de índole electoral. Esto implica dejar de lado o no dedicar tiempo y esfuerzo suficiente a actividades esenciales para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria como: el reclutamiento de nuevos líderes, la formación o capacitación de la dirigencia partidaria y la organización de actividades de debate, análisis de realidad nacional, elaboración de políticas y rendimiento de cuentas.

En fin, los políticos hicieron hincapié en la necesidad de encontrar fórmulas que permitan la renovación de cuadros a lo interno del partido, sin que esto implique sacrificar su solidez institucional y el liderazgo de sus principales figuras.

Los académicos

Por su parte, la mayoría de los representantes del sector académico apoya una democratización más profunda y amplia a lo interno de los partidos políticos. Esto por cuanto consideran que mayor apertura y democracia interna son necesarias para asegurar una mayor capacidad de adaptación de los partidos al difícil contexto que hoy enfrentan en sus países. En general, se planteó la necesidad de democratizar los procesos internos en los partidos en al menos cuatro aspectos: 1) en la elección de puestos tanto de dirigencia como de candidaturas a puestos públicos, 2) en la generación de políticas y programas de gobierno, 3) para asegurar la representatividad de grupos específicos (mujeres, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad, etc.), y 4) para generar estructuras más horizontales que permitan mayor participación en la toma de decisiones y una comunicación más efectiva y fluida entre la base, los mandos medios y la dirigencia partidaria.

Así pues, mientras los políticos llaman a la prudencia, los académicos presionan por mayor prontitud cuando se discuten reformas para democratizar el funcionamiento interno de los partidos. Los primeros basan su argumento en la urgencia de no debilitar la institucionalidad partidaria, y los segundos en la necesidad de hacer de los partidos instituciones más flexibles y adaptables a sus entornos. Como suele suceder en este tipo de debates, la solución pareciera estar en algún punto medio. Está claro que le tocará a cada partido, luego de hacer un minucioso análisis de su realidad como institución y del país donde se desenvuelve, decidir cómo proceder. Lo que es inadmisibles, independientemente del partido en cuestión, es que su dirigencia no se tome el tiempo para discutir este tema.

**b. Puntos de acuerdo:
democratización/transparencia e
institucionalización/transparencia**

A diferencia de lo sucedido cuando se discutió sobre las relaciones entre institucionalización y democratización, académicos y políticos estuvieron bastante de acuerdo al tratar las relaciones existentes o, más bien, las sinergias subyacentes entre democratización y transparencia e institucionalización y transparencia a lo interno de los partidos.

Democratización/transparencia

Hubo acuerdo en términos de que es muy complicado que un partido tenga niveles aceptables de transparencia si no cuenta con cierto grado de apertura y democracia en sus procesos internos. Debe mencionarse que los participantes fueron enfáticos al aclarar que transparencia en los partidos no significa sólo claridad en el tema del financiamiento. Fueron reiterados los comentarios abogando porque se ampliara el concepto más allá del tema económico. Así, se acordó que los manejos internos en los partidos deben de ser transparentes en al menos cuatro aspectos: 1) financiamiento, 2) rendimiento de cuentas, 3) procesos de selección interna, y 4) gestión y elaboración de políticas públicas.

Institucionalización/transparencia

Igualmente existió consenso en términos de que no es posible contar con un partido bien institucionalizado si carece de transparencia en sus procesos internos. Especial énfasis se puso en dos temas. En primer lugar, el grupo estuvo de acuerdo en que los órganos que velan por la probidad y la claridad en los procesos internos (tribunales de ética, por ejemplo) y los espacios para el debate y el rendimiento de cuentas, son esenciales tanto para elevar los niveles de transparencia como de institucionalización en un partido político.

En segundo lugar, políticos y académicos estuvieron de acuerdo en que no hay forma de que un partido se fortalezca, que eleve sus niveles de institucionalización, mientras existan incentivos para que los dineros que se aportan en las campañas electorales lleguen a manos de los candidatos y no a la tesorería de los partidos. Este pareciera ser un fenómeno que se da en la mayoría de los partidos representados en el taller. Como lo indicó uno de los políticos, “en nuestros países abundan los partidos pobres con candidatos ricos”.

Desde luego que esto representa un importante obstáculo para la transparencia en el financiamiento de los partidos, pues debilita los controles que se pueden ejercer sobre la proveniencia de los fondos y la forma en que son utilizados. Igualmente, este fenómeno debilita la institucionalidad partidaria pues muchas veces conlleva a la creación de estructuras paralelas en el caso de la tesorería y, a la vez, genera los incentivos para que los partidos gasten sus fondos mayoritariamente en actividades de índole electoral.

3. Discusiones recurrentes durante el taller

Es necesario puntualizar algunos aspectos que fueron mencionados de forma recurrente a lo largo del taller. En general se discutió abierta y reiteradamente sobre cinco temas.

- a. Existió un acuerdo generalizado sobre la necesidad de retomar o mejorar los programas de capacitación o formación política. Se indicó que estos programas deben dirigirse tanto a los miembros o militancia partidaria, como a los votantes o ciudadanos en general. Esto bajo la premisa de que, si bien es cierto mucha de la desconfianza hacia los partidos parte de sus propios errores u omisiones, algo de culpa también la tiene el desconocimiento o la ignorancia popular en términos de cuáles son las funciones que deben desempeñar los partidos y sus representantes electos o nombrados en puestos públicos.

- b. Fue recurrente el reclamo acerca de la cantidad de tiempo que los partidos dedican a actividades de naturaleza electoral, *vis à vis* el tiempo que ocupan para desarrollar otro tipo de actividades necesarias para su fortalecimiento interno como por ejemplo: formación, reclutamiento, debate, rendimiento de cuentas y generación de políticas públicas. Esto ayuda a generar partidos intermitentes, que “invernan” en tiempos no electorales y “despiertan” sólo cuando arrancan los procesos internos de selección de candidatos.
- c. Fue evidente que los participantes no tenían claro hasta donde se le debía permitir al Estado, vía leyes de partidos políticos o códigos electorales, involucrarse en el devenir interno de los partidos. Eso sí, muchos participantes apoyaron la idea de que no es conveniente que se regule “desde afuera” la forma en que los partidos eligen o designan a su dirigencia o a sus candidatos a puestos de elección popular. Igualmente, hubo acuerdo en que el Estado sí debe intervenir de manera más fuerte con regulaciones que procuren elevar los niveles de transparencia en los manejos (proveniencia y uso) de los fondos públicos y privados que reciben los partidos políticos.
- d. Se evidenció, sobre todo 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 respecto a los partidos políticos. De acuerdo a varios participantes, se han extralimitado en sus críticas y en sus atribuciones dentro de los sistemas políticos de la región.

Para remediar este asunto se propusieron dos medidas. Primero, definir más claramente cuál es el rol de estos dos actores (los medios y la sociedad civil) dentro de un sistema político democrático y cómo es que pueden ayudar de forma más productiva a los procesos de transición y consolidación democrática en los países de la región. Segundo, en el caso de la sociedad civil, definir

qué es, quién la compone, cómo deben constituirse y funcionar los grupos inmersos en ella para participar con legitimidad en el proceso democrático y, de participar en este proceso, especificar claramente cuáles son sus responsabilidades y derechos dentro del mismo. De acuerdo con varios políticos, implementar estas medidas sería el primer paso para que los medios y la sociedad civil dejen de ser percibidos por ellos como “enemigos” y comiencen a funcionar como “aliados”.

- e. Se dieron claras diferencias en términos de cuáles deben de ser los mecanismos más adecuados para incorporar en los partidos a grupos que cada vez exigen mayor representación política como: mujeres, jóvenes, población con discapacidad, población indígena, etc. Así pues, aunque hubo acuerdo en cuanto a la necesidad de incorporar a miembros de estos grupos en la dirigencia partidista, se dio gran debate y desacuerdo cuando se tocaron los mecanismos para hacerlo.

El uso de las cuotas, por ejemplo, fue defendido abiertamente por unos (y unas sobre todo) y criticado fuertemente por otros. En general, quienes adversaron las cuotas abogaban porque los puestos públicos deben de ser asumidos de acuerdo al mérito y no a la condición de ser parte de un grupo específico. No obstante, nadie plateó una respuesta clara cuando se cuestionó sobre la forma de incorporar a representantes valiosos de grupos específicos que por años han sido excluidos o han tenido muy poca representación en los partidos. Claramente esta es una discusión inacabada que deberá retomarse con mayor rigor y profundidad en un futuro próximo.

4. Prioridades de trabajo para CAPEL y la cooperación internacional

Finalmente, a partir de las conclusiones antes señaladas, los participantes determinaron las líneas de trabajo prioritarias para una agenda de acciones hacia el fortalecimiento de los partidos políticos. En este particular,

la mayoría de los participantes apelaron abiertamente a la cooperación internacional, a CAPEL directamente y a los tribunales electorales de sus países, para que fueran estos quienes, al menos en un inicio, colaboren con la organización y el financiamiento de programas de capacitación y formación política. Incluso algunos políticos ven este tipo de actividades como una oportunidad muy interesante para compartir con colegas de otros partidos en un ámbito no electoral –no competitivo–. Esto, según algunos, traería réditos para futuros procesos de negociación política.

Se discutió principalmente en torno a tres puntos:

- a. La necesidad de destinar recursos (financieros y de tiempo) de manera permanente, a actividades que trasciendan lo electoral. Para lograr que los partidos dediquen más tiempo a la formación, el reclutamiento, el debate, el rendimiento de cuentas y la generación de políticas públicas se hicieron al menos cinco recomendaciones:
 - Que existan incentivos financieros para viabilizar el desarrollo de actividades de corte no electoral (por ejemplo, obligar a utilizar parte de los fondos que reciben los partidos durante las campañas en formación política, o el que los fondos públicos que reciben los partidos se giren sostenidamente durante todo el período que tarda una administración y no en su totalidad una vez pasadas las elecciones),
 - Abreviar al máximo los procesos de selección interna de dirigencia y candidatos a puestos de elección popular,
 - “Reinventar” la militancia a partir del desarrollo de roles partidarios de índole no electoral,
 - Profesionalizar su burocracia de forma tal que los partidos logren contar con personal bien capacitado y bien remunerado que labore en el desarrollo de

funciones partidarias clave de manera permanente. Así, los partidos no dependerían tanto del voluntariado que se involucra en política generalmente sólo cuando arranca la jornada electoral, y

- Reforzar la capacitación técnica de las secretarías u órganos internos que puedan fortalecer el trabajo administrativo de los partidos políticos.
- b. Lo urgente que es brindar capacitación a las bases y, principalmente, a la ciudadanía en general. Particularmente, tuvo muy buena acogida la idea de reforzar la formación política y participación cívica en el ámbito educativo. Esto por cuanto, como se indica arriba, si bien se reconoció que los yerros y omisiones de los partidos han sustentado la desconfianza de la ciudadanía, también es cierto que parte de la culpa recae en buena medida en la ignorancia popular sobre el papel de los partidos y sus representantes. En este sentido, la cooperación internacional puede ofrecer un apoyo invaluable al financiamiento, organización y elaboración de programas de capacitación y formación política.
- c. Se abogó por la búsqueda de mecanismos que permitan a los partidos contrarrestar las críticas de que son objeto por parte de la sociedad civil y los medios, sin que esto signifique necesariamente una lucha entre ambos, sino que podría evaluarse la posibilidad de tender puentes y espacios de discusión propiciados por los organismos internacionales de cooperación. Entre las medidas también se planteó la necesidad de analizar cómo estos actores (sociedad civil y medios) pueden contribuir con los procesos de transición y consolidación democrática.

5. Observación final

El texto que sirvió como base de discusión para el taller concluye con la siguiente observación:

“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, sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es, 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”³.

Las discusiones que se dieron durante el taller no sólo confirmaron la pertinencia de esta observación, sino que dejaron claro que existe una gran anuencia por parte de políticos, académicos y representantes de la cooperación internacional para seguir debatiendo sobre este tema y aunar esfuerzos para fortalecer y elevar la legitimidad de los partidos políticos en América Latina.

³ Ver nota al pie número 1.

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en el Cono Sur. Conclusiones generales*

1. El taller, los participantes y el clima

El taller “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en el Cono Sur” que tuvo lugar en la Ciudad de Asunción, Paraguay, entre los días 20 y 22 de Abril de 2005, se inscribe en un plan de trabajo que CAPEL viene desarrollando con miras al fortalecimiento de los partidos políticos en el continente. Este encuentro fue el tercero de su género. En marzo de 2004 se realizó uno en Santiago de Chile con los partidos de la Región Andina y Chile y en noviembre del mismo año se celebró el segundo taller en San José de Costa Rica con los partidos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

La importancia de estos talleres reside no sólo en las conclusiones de los debates y en las propuestas que de ellos surgen, sino en la oportunidad que estos encuentros brindan para la creación de un espacio de diálogo entre los partidos políticos y otros actores relevantes en el proceso político nacional y regional. En este sentido, es de destacar que los más de 50 participantes del taller son dirigentes políticos destacados, con vasta actuación pública y actores relevantes en el ámbito de la sociedad civil y los organismos

* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

electorales. La calidad y representación institucional de los participantes fue una muestra clara de la importancia que se asigna al tema convocante.

Asimismo quedó de manifiesto el acierto de la estrategia de abordaje de CAPEL que apunta a trabajar no sobre los partidos políticos, sino con los partidos. A lo largo de las deliberaciones quedó claro que el talante del taller no era el de recriminar a los partidos desde una posición de superioridad académica o ciudadana, sino el de trabajar a la par de los partidos en la construcción de espacios de diálogo común, para enriquecer el funcionamiento y rendimiento de la democracia. Este clima favorece el sinceramiento y apertura de los dirigentes políticos que encuentran un ambiente no hostil, frente al cual no necesitan asumir una postura de defensa cerrada y acrítica de la acción política partidaria.

2. El contexto

Quedó claro a lo largo de las deliberaciones que si bien se advierten en los países del Cono Sur significativas diferencias en cuanto al desarrollo del marco legislativo aplicable a los partidos, así como en la fisonomía de los sistemas de partido (diferencias en cuanto a la fragmentación, pluralismo y movilidad del sistema, –transfugismo–), las diferencias no son tantas en lo referido a la realidad organizacional de los partidos, su funcionamiento, su relación con la sociedad y las vinculaciones entre el partido y el partido-en-la-función-pública (en el gobierno o en la oposición).

El panorama de fondo en el que se desarrolla el debate sobre el fortalecimiento de los partidos en el Cono Sur se caracteriza, con diferencias de grado en los diversos países, por:

- a. una seria crisis de la representación;
- b. niveles decrecientes de apoyo a la democracia;
- c. un alto grado de insatisfacción de los ciudadanos con los resultados de la democracia;

- d. bajos niveles de confianza en las instituciones políticas en general y en los partidos políticos en especial, y
- e. una marcada percepción de la política y sus actores como afectados por altos niveles de corrupción.

Este marco supone importantes desafíos para los partidos políticos y para la sociedad en su conjunto, en la medida en que -como se señaló en el taller- la consolidación de la democracia requiere un adecuado funcionamiento de los partidos políticos, como actores centrales en los procesos de representación política.

3. La deliberación

a. Líneas generales de consenso

Los debates se desarrollaron en torno a tres ejes centrales identificados por CAPEL como elementos indispensables para el logro del fortalecimiento de los partidos: *institucionalización, democratización y transparencia*. Desde el comienzo de las deliberaciones fue notable el consenso general sobre la interrelación de estos tres ejes.

Tanto en las presentaciones iniciales como en el trabajo grupal, se destacó que la institucionalización de los partidos corre de la mano de la democratización interna y de la adopción de políticas de transparencia. Surgió también con claridad que la democratización y transparencia operan como un deber ser para los partidos que debe orientar la acción de los partidos en sus procesos internos y en su actuación en el escenario público. Otro aspecto que apareció recurrentemente en los debates fue la convicción de que los cambios normativos son importantes y necesarios, pero no suficientes para lograr que los partidos políticos sean instituciones sólidas, democráticas y transparentes.

Una preocupación reiterada a lo largo del taller fue la relación partidos/sociedad y la importancia de las condiciones culturales-ambiente en la actuación y perfil de los partidos. En este sentido, se destacó la necesidad de trabajar al unísono en el plano de los partidos y en el plano general

de la sociedad y la ciudadanía. Asimismo se señaló la importancia de coordinar la agenda política de la sociedad, con la agenda política de los partidos. Se señaló, con acierto, que mientras el discurso social apunte en una dirección y la conducta de los ciudadanos en las urnas apunte a otra dirección, los partidos políticos privilegiarán una acción coherente con la búsqueda de maximizar sus posibilidades de acceso al poder. En consecuencia, habrá que trabajar en aras de que la democratización y la transparencia sean temas electorales y que, en consecuencia, los comportamientos antidemocráticos y no transparentes terminen siendo castigados electoralmente. De lo contrario, la actitud del ciudadano se caracteriza por el mismo doble discurso que se critica a los políticos.

Se advirtió a lo largo de las deliberaciones la preocupación de los asistentes por poner a los partidos en el marco de un complejo entramado cultural y no como elementos aislados. En este sentido se destacó el error de las visiones que atribuyen a “los políticos” sólo características negativas y disvaliosas, al tiempo que pintan a la sociedad civil, a la ciudadanía, al resto de los actores sociales como íntegros, honestos, capaces y eficientes. Es interesante advertir que los dirigentes políticos son conscientes de que pesa sobre ellos una sospecha generalizada, con la que deben cargar y de la que tienen que defenderse, por el solo hecho de dedicarse a la política.

b. Consensos sobre los ejes de debate

Se recogen a continuación los principales consensos que surgieron, tanto en el trabajo grupal como en las discusiones plenarias, en torno a cada uno de los tres ejes temáticos propuestos y en cuanto a la función de la cooperación internacional.

Institucionalización de los partidos políticos

1. La institucionalización de los partidos no se limita al establecimiento de ciertas reglas de juego, sino que incluye también la consolidación de prácticas. Así la

institucionalización comprende un aspecto formal, normativo y otro informal que surge de las tradiciones partidarias. Muchas veces para la institucionalización de un partido es más importante el arraigo de buenas prácticas que el dictado de normas que, después, no se cumplen.

2. El fortalecimiento institucional de los partidos exige un análisis de las características de la sociedad en el siglo XXI, entre las que se destaca la pérdida de centralidad de la política y lo que se identificó como la privatización de las decisiones públicas. Por otro lado se señaló que el contexto de actuación de los partidos no es el que acompañó su surgimiento como instituciones fundamentales de la democracia representativa. Hoy los partidos conviven y compiten con otros actores sociales y políticos que disputan con ellos el desempeño de algunas funciones de mediación, movilización y comunicación social que eran propias de los partidos políticos. Estos cambios implican la necesidad de respuestas creativas y originales para reinstalar a los partidos en la consideración social. La institucionalización se percibe más como un desafío de adaptación y cambio y menos como la búsqueda de estabilidad.
3. No hay soluciones o recetas de validez universal para el logro del fortalecimiento institucional de los partidos políticos; ello es así no sólo en función de los condicionamientos externos (culturales y políticos), sino también de las características internas de los partidos (su antigüedad, sus tradiciones, la existencia de liderazgos carismáticos, etc.).
4. La institucionalización de los partidos políticos se ve fuertemente influenciada por otros elementos del sistema político, como el sistema electoral, el sistema de gobierno y el esquema de financiamiento; así como por la existencia de ciertas prácticas en la acción política como el clientelismo, el caudillismo, la personalización de la política, la incorporación de *outsiders*, etc.

5. El contexto internacional también influye en las posibilidades de fortalecimiento de los partidos. En particular se mencionó la globalización y la liberalización económica que han repercutido negativamente en la capacidad de respuesta de las democracias del Cono Sur a las demandas y expectativas de la sociedad, dando lugar a lo que se conoce como las promesas incumplidas de la democracia. Los partidos políticos aparecen como los principales culpables de esta situación, por lo que se percibe como su ineficiencia en la gestión pública.
6. Uno de los factores que atenta contra la institucionalización de los partidos es la prédica deslegitimante de los medios masivos de comunicación. El desafío que enfrentan los partidos, en este sentido, consiste en desarrollar estrategias comunicacionales modernas y ágiles que les permita un diálogo renovado y sin preconcepciones con los medios de comunicación, así como la adopción de lenguajes y estrategias acordes con las exigencias de la comunicación moderna.
7. Uno de los retos que enfrentan los partidos es la incorporación e integración de amplios sectores sociales, particularmente las mujeres, los jóvenes y los sectores indígenas. Se percibe que la institucionalización de los partidos hoy requiere la renovación organizativa para dar cabida a la participación de sectores sociales históricamente marginados de la vida partidaria.
8. La institucionalización de los partidos debe conjugar estabilidad organizativa y flexibilidad para facilitar la expresión política de nuevos conflictos y tensiones sociales. La fortaleza institucional de los partidos surge de su capacidad de apertura y canalización de las nuevas demandas de la sociedad. Si los partidos no son flexibles para dar cabida e integrar problemáticas nuevas y permitir la participación de los sectores involucrados, se generan incentivos para la fragmentación, la dispersión, la migración partidaria, y el consiguiente debilitamiento institucional y alejamiento de la sociedad.

9. La consolidación institucional de los partidos exige el equilibrio entre la libertad y la disciplina. La cohesión partidaria es importante tanto en el gobierno como en la oposición, pero el debate es fundamental para la vitalidad de los partidos como instituciones.
10. Apertura, flexibilidad, participación, adaptación, cambio, movilidad, democratización y debate no son obstáculos para la consolidación institucional de los partidos, sino elementos esenciales para la vitalidad y fortaleza de los partidos y para la recomposición de la relación partidos/ciudadanos.
11. El fortalecimiento institucional puede ser el resultado de la acción autónoma de los partidos o bien ser impulsado desde afuera a través de la sanción de leyes que obliguen a los partidos a consolidarse desde el punto de vista organizativo. La legislación en materia de partidos políticos es útil para la institucionalización de los partidos siempre que las reglas sean básicas y garanticen a los partidos un amplio margen de autonomía. La estabilidad de las normas legales que regulan la vida partidaria es una importante contribución a la consolidación institucional.
12. Entre los factores exógenos que pueden contribuir a la consolidación institucional de los partidos se mencionó el financiamiento; en particular, la existencia de financiamiento público orientado al sostenimiento ordinario de los partidos y no sólo destinado al financiamiento de las campañas.

La democratización de los partidos

1. Existe en los países del Cono Sur un grado aceptable de democracia interna en los partidos, al menos desde el punto de vista formal. Algunas normas legales han sido útiles para ampliar la participación interna, aumentar la movilidad, facilitar la emergencia del liderazgo joven, y permitir la apertura de los partidos, tal es el caso de las leyes que han establecido el sistema de internas abiertas y simultáneas para la selección de candidaturas.

2. La democracia interna de los partidos se pone en juego esencialmente en tres áreas:
 - a. la formulación del programa;
 - b. la elección de autoridades partidarias;
 - c. la selección de candidatos para competir por los cargos públicos electivos.
3. Una auténtica democracia interna supone la necesidad de ajustar y coordinar la agenda partidaria con la agenda ciudadana, en el sentido de que las propuestas de los partidos deben estar vinculadas a las inquietudes de la gente.
4. La democratización de los partidos requiere no sólo la elaboración de un marco normativo adecuado para ampliar la participación y el debate, sino también la generación de una verdadera cultura democrática interna, a través de la consolidación de buenas prácticas, basadas en el respeto de los principios de tolerancia, igualdad, participación y deliberación.
5. La democratización de los partidos exige el respeto del principio de igualdad, lo que supone el pluralismo y la participación de todos los sectores, particularmente los que estuvieron tradicionalmente excluidos: las mujeres, los jóvenes, los grupos indígenas. La participación no puede limitarse, sin embargo, a la presencia formal, sino que debe concretarse a través de la intervención efectiva en las instancias reales de decisión.
6. La aplicación de mecanismos de decisión participativa y la utilización de mecanismos de consulta a los miembros del partido son herramientas útiles para la democratización partidaria. Estos mecanismos deberían utilizarse para la elaboración de los planes y programas de gobierno de los partidos.
7. La existencia de organismos electorales de aplicación de las normas de democracia interna es indispensable como garantía de cumplimiento por parte de los partidos.

8. La autogestión de los recursos del partido y la financiación pública contribuyen a garantizar la efectiva democracia interna.
9. La democratización de los partidos debe ser compatible con el aprovechamiento del “personal político” (líderes, élite), cuya formación exige una inversión prolongada al partido, que se desperdiciaría en el caso de aplicar mecanismos extremos de renovación y rotación dirigencial. Es necesario encontrar un equilibrio entre construcción de liderazgos, profesionalización de los políticos y renovación dirigencial.
10. La democracia interna enfrenta diversos desafíos:
 - a. la influencia de los grupos de interés que financian a los partidos en los procesos de decisión y la fijación de posiciones y definiciones del partido;
 - b. la necesidad de conservar cierto grado de disciplina partidaria, indispensable para la coherente y efectiva acción política, tanto en el gobierno como en la oposición;
 - c. la exigencia de flexibilidad de las decisiones partidarias, cuando el partido está en el poder, lo que supone la necesidad de realizar compromisos y concesiones y de respetar ciertas restricciones institucionales y circunstanciales;
 - d. el surgimiento de liderazgos muy fuertes y la tendencia al caudillismo;
 - e. la tendencia a la profesionalización de la dirigencia y la burocracia partidaria;
 - f. la exigencia de rapidez en la toma de posiciones que, en algunos casos, es incompatible con la aplicación de mecanismos participativos y deliberativos.

La transparencia en los partidos

1. La transparencia debe ser entendida como antónimo de corrupción, es decir no sólo como exigencia de difusión y publicidad, sino como criterio de integridad.

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

electorados no perciben a la transparencia como un tema fundamental, no está entre sus prioridades.

8. La amplitud de la transparencia y el tipo de mecanismos utilizados para garantizarla variará en función del contexto histórico de cada país. La regla debería ser que los partidos deben ser tan transparentes cuanto sea necesario para evitar la corrupción, lo cual es válido para cualquier contexto, para cualquier país y para cualquier partido.
9. La transparencia es esencial en materia de financiamiento de la política, como elemento de garantía de la calidad de la democracia y de la autenticidad de la relación de representación. Cualquiera que sea el sistema de financiamiento que se adopte es indispensable para la efectividad de la transparencia, la creación de organismos de control independientes.
10. La transparencia en cuanto a los recursos económicos de los partidos debe abarcar tanto el origen como el destino de los fondos y ser tal que permita a los ciudadanos ejercer un voto informado.
11. Es indispensable generar consciencia de que el manejo oscuro de los fondos partidarios es la antesala de la malversación de fondos públicos y que el financiamiento espurio no es gratis: se paga con decisiones de gobierno.
12. En materia de transparencia en el financiamiento se destacó como clave la transparencia en la asignación de los fondos públicos, el establecimiento de un destino para esos fondos y el control consiguiente.
13. La transparencia no se limita al financiamiento, sino que se refiere a todos los procesos internos: elección de autoridades; selección de candidatos; mecanismos de decisión partidaria; rendición de cuentas de la gestión partidaria y pública. La transparencia entendida como rendición de cuentas es una forma de devolución de la dirigencia hacia los miembros del partido.

14. Para garantizar la transparencia en la vida partidaria es necesario que los partidos creen sus propios organismos y mecanismos de control, fiscalización y sanción. La acción de los órganos internos debe ser complementada con la intervención de los organismos de control estatal con competencia en materia electoral y de partidos políticos.
15. En cuanto a la transparencia como difusión y publicidad, el tema de los medios de comunicación es muy importante. Es necesario generar mecanismos de equidad de acceso a los medios por parte de los partidos políticos. La exigencia de transparencia supone facilitar los medios para que los partidos sean transparentes.

La función de la cooperación internacional

1. En este aspecto se manifestó claramente un consenso en torno a la aceptación de la cooperación internacional especialmente orientada a las tareas de capacitación de la dirigencia política para enfrentar eficazmente la labor de gobierno u oposición y también para manejar adecuadamente la organización partidaria.
2. La cooperación internacional se ve asimismo como un mecanismo útil en el campo de la educación política de la sociedad y especialmente en la construcción de ciudadanía que implica una labor de formación e información y la re-elaboración de los consensos éticos fundamentales sobre los que se edifican las instituciones políticas.

c. Tensiones señaladas

A lo largo de las deliberaciones surgió la referencia reiterada a ciertos conflictos o tensiones que exceden el simple marco de relación entre las variables analizadas que, de por sí, pueden presentar aristas conflictivas.

Una de las tensiones señaladas fue la referida al conflicto entre realidad y valor u objetivo (mundo del ser y del deber ser, en términos filosóficos). Se señaló, por ejemplo, que la

valoración y la consiguiente aspiración al logro de la institucionalización, la democratización y la transparencia choca, muchas veces -y según las circunstancias históricas- con los condicionamientos de la realidad. Esos condicionamientos se derivan de:

- a. las restricciones que se imponen al partido, en tanto partido de gobierno;
- b. la necesidad de actuar en pro de la gobernabilidad, lo que exige en muchos casos cierta flexibilidad;
- c. las dificultades para la construcción de liderazgos permanentes;
- d. la necesidad de actuar disciplinadamente, tanto en la función de gobierno como de oposición;
- e. la necesidad de eficacia electoral de los partidos.

Otro eje de conflicto en cuanto al deber ser, se vincula con la exigencia de estándares de conducta y actuación más estrictos para los partidos, que para el resto de los actores sociales. Se trata -como se reconoció- de un conflicto que tiene que ver con la cultura democrática de una sociedad. En muchas de nuestras sociedades se exige que los partidos y los dirigentes respeten ciertos valores y principios que no son respetados ni acatados por la sociedad.

También se señaló la tensión entre los fines perseguidos por la regulación y las características de la regulación en sí. Este conflicto se soluciona a través de la razonabilidad de las exigencias legales. Muchas veces el exceso en el rigor normativo conduce al incumplimiento liso y llano de la norma.

d. Lineamientos para la acción

Compartiendo el objetivo central planteado, es decir el fortalecimiento de los partidos políticos, como instrumentos esenciales de la democracia representativa, se señalaron como objetivos estratégicos de los partidos y de los sistemas democráticos de la región, los siguientes:

- a. vincular a los partidos con otros actores sociales; en particular las organizaciones de la sociedad civil, los organismos electorales y los medios de comunicación;
- b. organizar mecanismos de capacitación dirigencial y de educación cívica de la población, es decir de construcción de ciudadanía;
- c. generar espacios de diálogo y reflexión social para la reconstrucción de los consensos éticos básicos;
- d. repensar la función de los partidos en las democracias de la región, de modo creativo y *aggiornado*, sin pretender la reiteración de modelos vinculados a momentos históricos y condiciones políticas diversas;
- e. abordar el rediseño y fortalecimiento de los partidos desde una perspectiva histórica y adaptada a las particularidades de cada caso concreto, sin pretensiones de descubrir y aplicar recetas universales;
- g. avanzar por aproximaciones sucesivas, a través de la incorporación de cambios y adaptaciones, tanto en el campo de las normas como de las prácticas;
- h. adoptar esquemas normativos razonables y flexibles que respeten el marco de autonomía de las asociaciones para la construcción de sus propias instituciones y procesos;
- i. coordinar la acción de los órganos de control interno y de los organismos estatales de fiscalización electoral;
- j. crear esquemas sancionatorios no sólo estrictos, sino efectivamente aplicables;
- k. facilitar el diálogo de los partidos a nivel regional, con vistas al análisis de la problemática común, el intercambio de experiencias y enfoques y la reproducción de las buenas prácticas.

Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en México. Conclusiones generales*

1. Contexto

Como parte de las actividades que servirían al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), elaborar un plan estratégico de trabajo con los partidos políticos de la región latinoamericana; en conjunto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), se organizó un taller denominado “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en México”. Éste fue concebido como un espacio de debate grupal para determinar posibles líneas de acción en el fortalecimiento de los partidos políticos en México, a partir de los ejes temáticos: institucionalización, democratización y transparencia. En otras palabras, se buscaba alimentar la construcción de una agenda de trabajo y determinar los espacios de incidencia en ella de la cooperación internacional.

Previamente a este taller en México, CAPEL había llevado a cabo otros talleres regionales o sub-regionales: en Santiago de Chile, en marzo de 2004, para los países de la Región Andina y Chile; en San José, Costa Rica, en

* Documento elaborado por el IIDH/CAPEL.

noviembre de 2004, para los países de la Región Centroamericana, Panamá y República Dominicana; y más recientemente en Asunción, Paraguay, con los países del Cono Sur.

La evolución de la institucionalidad democrática en México ha hecho que este país pase de receptor a proveedor calificado de asistencia técnica en materia electoral a sus contrapartes en América Latina. CAPEL, como Secretaría Ejecutiva de las asociaciones de organismos electorales en el continente americano reconoce esta labor del IFE y el TEPJF, con quienes ha compartido publicaciones especializadas en temas electorales. Hace dos años, CAPEL decidió fortalecer una nueva área de trabajo denominada “estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina”. La misma se inscribe en el trabajo que ya viene desarrollando CAPEL, desde su fundación, con los partidos políticos. Éstos han sido beneficiarios de cursos organizados por CAPEL, han participado en sus investigaciones y han estado involucrados, de diversas formas, en sus actividades. Sin embargo, como consecuencia de una serie de reuniones de expertos, de solicitudes de los partidos políticos mismos e indicación de organismos electorales también, se definió la necesidad de invertir en una línea específica para producir acciones que fortalezcan a los partidos en América Latina.

Existe un común acuerdo, en el que se incluyen los propios representantes de los partidos, en cuanto a que éstos pasan por un mal momento que podría denominarse “crisis de representatividad”. Los partidos tienen problemas de credibilidad prácticamente en todo el continente. Sin embargo, existe la absoluta convicción de que sin partidos políticos fuertes no puede hablarse de democracia fuerte, y que en buena medida la solidez de ésta pasa por la solidez y dinamismo de sus partidos políticos. La estrategia de CAPEL se lleva a cabo al menos en tres planos: investigaciones, consultas amplias con los partidos e intercambios con otros sectores (organismos electorales, sectores

académicos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil). Este taller se ubica en el segundo plano mencionado. El trabajo que quiere desarrollar CAPEL no es sobre los partidos sino con los partidos. La agenda de trabajo para CAPEL tiene que ser algo diseñado a partir de las necesidades y por medio de los representantes de los partidos. De allí que la composición del grupo que asistió al taller privilegiara la pertenencia a los partidos políticos en sus diferentes estructuras.

La realización del taller buscaba definir conjuntamente prioridades compartidas por la cooperación internacional a un nivel nacional, sub-regional o regional latinoamericano. El taller buscaba insumos para elaborar una estrategia que permita desarrollar partidos más sólidos institucionalmente, más democráticos en su conformación y funcionamiento, y más transparentes en su manejo interno y externo.

Los ejes temáticos que servirían para ordenar la discusión no eran ajenos a la realidad de los partidos políticos mexicanos. Según el Magistrado Eloy Fuentes Cerda: “Estos tres ejes sobre los cuales girarán los debates no solo son temas de actualidad, sino que están dentro de la agenda política nacional, por lo que estimo que tales conclusiones coadyuvarán en el fortalecimiento de los partidos políticos en el México del siglo XXI”. Por su parte, el Consejero Presidente del IFE, Dr. Luis Carlos Ugalde planteó que: “Estamos entrando a una discusión en México en la que tienen que ver temas que aquí se van a abordar, como por ejemplo la institucionalización, el tema de la legalidad de la vida interna, el tema de la democracia. Estamos pasando a una segunda fase de discusión política en donde el debate ya no es la competencia interpartidista, sino probablemente la competencia intrapartidista, y me parece que en este tema es muy importante poder avanzar hacia el fortalecimiento del régimen de partidos”.

2. Convocatoria y desarrollo

El taller de trabajo se llevó a cabo los días 28 y 29 de abril de 2005 en el Hotel Paraíso Radisson, en el Distrito Federal. El grupo de trabajo contó con la participación mayoritaria de representantes y personeros de los partidos políticos mexicanos, miembros de organismos electorales, de agencias de cooperación, de institutos de investigación y de organizaciones de la sociedad civil. De manera previa, el IIDH/CAPEL aportó un documento base, producido a partir de los procesos de investigación conducidos por CAPEL en materia de partidos políticos. Tal documento buscaba brindar elementos de contexto y plantear, a la vez, interrogantes y dilemas, orientadores para los debates en grupos y plenarias durante la realización del taller. Adicionalmente se contó con un documento escrito por Jean-François Prud'homme, Coordinador General Académico del Colegio de México titulado: “Comentario en clave al documento partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento”¹.

La inauguración del taller estuvo a cargo de José Thompson, Director del IIDH/CAPEL; Eloy Fuentes, Magistrado Presidente del TEPJF y Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE.

Explicadas la metodología y organización de los grupos de trabajo por parte de Ricardo Valverde, del IIDH/CAPEL, se llevó a cabo la presentación de las investigaciones aplicadas del IIDH/CAPEL en materia de democratización interna de partidos políticos: en Centroamérica y Panamá, la primera, y en Bolivia, Chile y República Dominicana, la segunda. Las mismas estuvieron a cargo de Álvaro Artiga-González, profesor de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, y de Rotsay Rosales, profesor de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Para la discusión de los tres ejes temáticos se siguió el siguiente esquema:

¹ Véanse las páginas 137 a 158 de esta publicación.

- a. Una intervención inicial para inducir el debate.
- b. Una división en tres grupos de trabajo determinados según sector de proveniencia de los participantes y el desarrollo de un debate abierto en cada uno a partir de preguntas sugeridas.
- c. Una plenaria con las relatorías de los tres grupos más una discusión general.

Dos de los tres grupos estaban formados exclusivamente por representantes de los partidos invitados al taller. El tercero lo formaron representantes de los organismos electorales, representantes de la cooperación internacional, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, que tienen interés o que participan en aspectos vinculados con los procesos políticos, y algunos académicos. Pese a que se programó que los grupos de trabajo serían tres, solamente en la primera sesión efectivamente sucedió de esa manera. En las sesiones dedicadas a la democratización interna y la transparencia únicamente se formaron dos grupos. Los miembros del tercer grupo que permanecieron hasta el final del taller fueron incorporados a los otros dos grupos.

Para cerrar el taller, intervino primeramente Manuel Carrillo, del IFE, quien expresó su compromiso institucional por continuar el esfuerzo de trabajo para el fortalecimiento de los partidos políticos. Ello porque considera que los partidos son fundamentales para el funcionamiento de la democracia. A continuación José Thompson hizo una relatoría general en la que distinguió entre temas sobre aspectos contextuales, que hicieron alusión a los avances y desafíos del sistema político mexicano, y temas directamente vinculados a los partidos y al papel de la cooperación internacional y demás organismos electorales interesados en este esfuerzo. Thompson recalcó que si algo quedaba claro, y que se había manifestado en todas las sesiones de trabajo y grupales, era la necesidad del equilibrio en los tres ejes temáticos. Finalmente se procedió al cierre académico con una entrega de diplomas de participación, a cargo de Manuel

Carrillo, Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral.

3. Marco general de los debates

Al inicio de las sesiones dedicadas al examen de cada uno de los ejes temáticos (institucionalización, democratización interna y transparencia) hubo una exposición breve por los consultores de CAPEL (Rotsay Rosales y Álvaro Artiga) y del Coordinador General Académico del Colegio de México (Jean-François Prud'homme) con ideas o preguntas provocadoras que motivaran al debate grupal. Al terminar éstas se pasó de inmediato al trabajo en grupos en donde había un coordinador con una guía de preguntas que podían servir para conducir el debate. Se pedía que se identificaran temas o problemas relevantes según el eje temático en discusión; algunas buenas prácticas de las que se tuviese conocimiento y algunos desafíos para el desarrollo de acciones que fortalecieran a los partidos. Sin embargo, al momento de las discusiones, luego de una pequeña introducción de parte del coordinador grupal, los debates se llevaron a cabo con bastante flexibilidad temática, dejando que la conversación surgiera de manera espontánea con sus puntos de encuentro y desencuentro.

En general se puede decir que los debates se llevaron a cabo con mucho respeto y orden, tanto en el trabajo grupal como en las plenarias. Las aportaciones fueron interesantes y constructivas, en algunas ocasiones bastante críticas respecto a sus propios partidos. En algunos momentos las opiniones que aportaban los participantes no provocaban reacciones ni a favor ni en contra. En otras ocasiones, una opinión o comentario era seguido por alguna reacción de otro participante. Dicha reacción o bien expresaba acuerdo, o bien solicitaba una ampliación. Ello permitió que las intervenciones realmente constituyeran parte de un debate, de un diálogo, antes que la mera sucesión de ideas sin conexión excepto por la que el coordinador del debate introdujera explícitamente. Más de alguno de los participantes valoró positivamente la realización de este

taller porque permitía la interacción de representantes de distintos partidos políticos, aportando sus ideas, algunas veces en concordancia, algunas veces en oposición.

A través de las reflexiones polémicas se pudo llegar a establecer algunas líneas de trabajo importantes para la cooperación internacional, así como la identificación de buenas prácticas en cada uno de los ejes temáticos como para ser promovidas y divulgadas en foros como el de este taller. No está de más decir que tanto los representantes de los organismos electorales como de los partidos políticos presentes manifestaron su apoyo a esta iniciativa de CAPEL y expresaron su deseo para que este taller tuviese continuidad con otras actividades posteriores.

4. Tópicos fundamentales en los talleres: ejes temáticos

a. En materia de institucionalización

El enfoque predominante en esta sesión, prácticamente en los tres grupos de discusión, fue jurídico. Enfatizándose el papel de las normas, leyes, reglamentos y estatutos como orientadores del comportamiento de los partidos, su dirigencia y militancia en general. Así como la importancia que tienen los organismos electorales (el IFE y el TEPJF, en el caso mexicano) para garantizar externamente que se cumpla todo ese marco regulador. La autonomía e independencia partidaria de estos organismos es clave para promover el respeto al marco regulador por parte de todos los partidos. Ello no obsta para que también se reconociera el peso que la costumbre y los usos, que no están consignados en ningún cuerpo normativo jurídico, tienen en el comportamiento y manera de hacer política. Como se dijo en un grupo, “aún cuando este marco normativo favorece la institucionalización de los partidos y el fortalecimiento de este régimen de partidos políticos, no es suficiente”.

Por otra parte, 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. Es posible que el marco regulador sea ya suficiente (en cuanto a cantidad) y más bien haya que promover su conocimiento tanto dentro como fuera de los partidos, por tanto entre la militancia y entre la ciudadanía. El equilibrio entre “regulación externa” y “autorregulación” debe garantizar la autonomía partidista. Este fue un punto muy sensible especialmente en los grupos donde había representantes de los partidos. Se teme que el énfasis en la regulación y vigilancia externa produzca una especie de estancamiento en la dinámica interna de los partidos por exceso de regulación. Además, el equilibrio entre “regulación externa” y “autorregulación” debería extenderse a la articulación entre reglas nacionales (federales) y locales (estadales). En este punto se insistió en la necesidad de actualizar la legislación electoral en sus diversos niveles (federal, estadual y municipal).

Al referirse a los niveles de institucionalización existentes en los partidos mexicanos se apuntó la necesidad de crear, cuando no existen, o fortalecer, cuando ya existen, organismos contralores al interior de los partidos, que gocen de autonomía, credibilidad y confianza entre la militancia. Su vigencia y eficacia puede evitar la multiplicación de reglas externas a los partidos.

En uno de los grupos se llamó la atención sobre la necesidad de que la institucionalización tuviera como base, o estuviese sustentada, en valores democráticos. Esto quiere decir que se reconocía que institucionalización y democratización no necesariamente van juntas. Y, por tanto, lo que debería buscarse es una institucionalización democrática con la que, necesariamente, debería identificarse la militancia partidista. En este sentido se trataría de una especie de institucionalización “desde la base” como punto de equilibrio a la institucionalización “desde arriba” y “desde afuera”. Dos puntos sensibles sobre los que se necesita mayor regulación fueron el financiamiento privado y el acceso a los medios.

Otro tema recurrente en los grupos fue el de la contribución de los “intelectuales” o de la “asesoría profesional”. Pero de nuevo se apela al equilibrio entre los aportes que pueden venir de fuera de los partidos (como divulgación de experiencias en otros contextos) y los aportes que pueden producirse dentro de los partidos, en especial aquellos que tienen, o están vinculados a, institutos o centros de investigación. Estos resultan fundamentales para el quehacer de los partidos en cuanto al diseño de políticas públicas o formulación de propuestas legislativas.

Como el énfasis sobre esta dimensión fue jurídico, casi de forma lógica algunos participantes expresaron sus dudas sobre si México estaba preparado para una segunda “reforma política” o “generación de reformas partidarias” en la cual se abordara, entre otros, el tema de la institucionalización de los partidos. Incluso otros participantes manifestaron sus dudas sobre el beneficiario último de la institucionalización: ¿los partidos o la ciudadanía? Al igual que éste, hubo otros temas polémicos (o por lo menos donde se manifestó cierta suspicacia). Es el caso de qué debe regularse y qué no. ¿Quién define y bajo qué criterio, con cuál objetivo? De igual manera, la participación de la cooperación internacional despertó marcadas reservas. A tal grado que durante una de las plenarias, José Thompson, de CAPEL, tuvo que hacer una aclaración al respecto. Cuando se hablaba de cooperación no debiera entenderse en algún sentido específico sino más bien en sentido amplio, tanto en cuanto a los agentes como a las formas en que dicha cooperación podría concretarse. Si en este taller, como en otros, se consultaba sobre las posibilidades que se veían entre los participantes para la acción de la cooperación era justamente para eso, para definir líneas de trabajo que fortalecieran a los partidos, en un trabajo realizado con los partidos desde sus propias inquietudes y necesidades. Así se mencionaron, por ejemplo, la provisión de estudios comparados, estadísticas y legislación, la promoción de valores democráticos y la educación electoral, así como la divulgación de buenas

prácticas sobre diversos temas vinculados con la institucionalización, la democratización interna y la transparencia.

Resultó interesante la idea que algunos participantes expresaron acerca del trabajo que la cooperación podría llevar a cabo junto a otras organizaciones de la sociedad civil y los mismos organismos electorales, que derivadamente tuvieran efectos sobre la institucionalización y fortalecimiento de los partidos. Ello porque aquellas organizaciones y organismos también están interesados en que los partidos muestren mayores niveles de institucionalidad. Las acciones que en este sentido se promuevan y lleven a cabo deben contar con la participación del IFE, como garante que no se busca favorecer a ningún partido en particular ni poner en desventaja a otro.

En la plenaria se abordaron otros temas que resultan de interés para los esfuerzos dirigidos a la institucionalización de los partidos. Así, por ejemplo, se mencionó el caso de las candidaturas independientes, como forma de vinculación de los ciudadanos con la política como alternativa ante el desprestigio en el que han caído los partidos; la disminución del ámbito de decisiones sobre las que los gobiernos nacionales (y, por tanto, los partidos) pueden adoptar dado el nivel de vinculación y compromisos que los estados nacionales adquieren como parte de la globalización; el grado de compromiso real que los dirigentes partidistas estén dispuestos a asumir con la institucionalización si ello supone una disminución del grado de discreción que ahora gozan en el ejercicio del poder dentro de los partidos; el papel protagónico del IFE para satisfacer la necesidad de promover la educación electoral y en valores cívicos tanto dentro como fuera de los partidos.

b. En materia de democratización

En uno de los grupos el tema de la democratización se abordó a partir de tres preguntas: ¿qué se entiende por democratización?, ¿cuál es el grado de democracia en los partidos políticos? y ¿para qué la democratización? En el

otro grupo la discusión no se planteó sobre estas preguntas, sin embargo las opiniones expresadas tocaron esos temas. De allí que en ambos grupos surgiera de nuevo una visión jurídica de la democracia al insistir en la importancia del marco legal general y de los estatutos de los partidos para propiciar mayores o menores niveles de democracia interna. Si en esto habría un consenso generalizado, donde ya aparecen diferencias es en torno a cuánto de regulación externa debe haber en la vida interna de los partidos. Sin embargo, un acuerdo común fue considerar que es fundamental que hayan reglas claras.

Ahora bien, al insistir en la parte jurídica de la democratización interna, se enfatizaba la existencia y vigencia de normas que regularan, sobre todo, la selección de candidatos y dirigentes de los partidos, de tal forma que se garantice el ejercicio de los derechos políticos de los militantes en condiciones de igualdad. Como en el caso de la institucionalización se destacó la influencia que tiene el conocimiento y grado de información que la militancia tenga sobre los estatutos de su partido y demás regulaciones sobre el comportamiento de los partidos, de los políticos y la ciudadanía. En este sentido se señaló como situación general el desconocimiento que tiene la militancia de sus derechos, obligaciones y prerrogativas del propio partido político.

Al tratarse de una visión marcadamente jurídica de la democracia interna, se insistió también en la credibilidad y eficacia de los medios de impugnación intrapartidista, así como la eficacia de los medios de impugnación en otras instancias del sistema electoral. Como garante de la vigencia de estos medios deben estar los organismos internos respectivos de los partidos como los organismos electorales, estatales y federales.

Por otra parte se reconoció que la democratización interna de los partidos es un asunto de grado, donde todavía hay muchas cosas por hacer, problemas no resueltos (como por ejemplo en temas de igualdad, de facilidad de acceso, de justicia, de representación sectorial, por género, étnia y

edad). Se reconoció que, aunque se ha avanzado en democratizar estas áreas, no se ha tratado con toda la amplitud que se quisiera. Por supuesto, en esto saltaron diferencias entre los representantes de los partidos en cuanto a lo que su propio partido ha hecho al respecto y la voluntad que las diversas instancias de dirección han mostrado para profundizar internamente la democracia. Aquí se discutió el tema de las cuotas por género como medidas de acción afirmativa y, por supuesto, mientras algún representante de un partido político evaluó muy positivamente a su partido, otros fueron críticos con sus propios partidos sosteniendo la necesidad de ir más lejos. En todo caso, habría un acuerdo amplio en la necesidad de crear, donde no hay, y fortalecer, donde ya existen, mecanismos de inclusión de jóvenes en la dirección de los partidos y en los puestos de elección popular.

Al partir de una visión jurídica de la democratización interna de los partidos, aquí volvió a surgir el tema sobre el alcance de la normatividad, de las regulaciones externas a los propios partidos. Por una parte, demasiada regulación puede desembocar en su no acatamiento. Por otra parte, mucha regulación externa puede sofocar la vida interna de los partidos y atentar contra su eficacia política, medida a través de los resultados electorales. Los temas del equilibrio entre regulación externa e interna, y el compromiso con unos valores democráticos fue recurrente al abordar este asunto.

Entre los beneficios que los participantes veían que podría generar la democratización interna (como respuesta al ¿para qué democratizar?) se mencionó el procesamiento ordenado y pacífico de los conflictos y pugnas dentro de los partidos y evitar el caudillismo o permanencia de liderazgos personales ejerciendo el control del funcionamiento interno de los partidos. Vale decir que este es uno de los fenómenos que más repugnan a la opinión pública y que se ha considerado como causa del desprestigio del que gozan los políticos y sus partidos. En este sentido, en una de las mesas se valoró la profundización de la democratización interna de

los partidos como una ventana de oportunidad no suficientemente valorada y explotada por los propios partidos. Se argumentó que tanto en el mediano como en el largo plazo, la democratización podría representarles una especie de activo político por cuanto la ciudadanía percibiría una congruencia partidista entre su discurso democrático hacia fuera y su práctica política hacia dentro.

Por supuesto, en los grupos también se reconoció que avanzar en esta dimensión no es fácil, requiere vencer resistencias especialmente de la dirigencia partidista. Vista así, la democratización se concibe más como un desafío al cual vale la pena apostar energías y donde, una vez más, confluyen esfuerzos de los propios partidos (dirigencia y militancia), de los organismos y autoridades electorales y de organizaciones de la sociedad civil interesadas en fortalecer a los partidos como instrumentos políticos necesarios para el buen funcionamiento de la democracia en México. El trabajo en educación y capacitación fue considerado no solo importante sino urgente y como un espacio donde la cooperación internacional tendría mucho que aportar, siempre y cuando sea canalizada o coordinada, al menos, a través del IFE.

Al vincularse más directamente este tema con el ejercicio del poder dentro de los partidos, comparado con la asociación que se hace en el eje de institucionalización con la misma finalidad, las divergencias en cuanto al grado y cualidad de las reglas a aplicar se pusieron pronto de manifiesto. Llegando a hablar incluso de “modelos de democracia interna en los partidos”. Esto estaría expresando el deseo de un amplio margen de autorregulación que debería otorgársele a los partidos en esta materia. Probablemente una regulación externa que uniformizara u homogeneizara a los partidos en cuanto al tipo de estructura e instancias que debería existir en su interior, encontraría un nivel de rechazo importante.

Es importante notar también que aunque deseable, la democratización interna no es un imperativo para los

partidos. Incluso se considera que puede entrar en competencia con la eficacia electoral y atentar contra la misma. De qué sirve un partido democrático, se argumentó, si no tiene eficacia electoral. Si no logra esa meta que es fundamental para todo partido: ganar elecciones.

Una buena práctica señalada en esta dimensión fue la no reelección al interior de los partidos porque ello favorece la circulación de máximos dirigentes y evita la tentación de permanecer en dichos puestos más allá de un tiempo prudencial. Igualmente se señaló como buena práctica que debe fomentarse, la apertura de espacios en los ámbitos de gobierno y parlamentarios para que los militantes tengan una mayor incidencia en la vida del partido.

Finalmente, se señaló también que algunos temas importantes en cuanto a democratización pueden tener efectos negativos para alguno de los otros ejes. Es el caso de las llamadas “cuotas” de representación. No fueron pocos los participantes que externaron sus dudas sobre si éstas favorecen o no la institucionalización aunque puedan tener un efecto positivo en materia de democratización.

c. En materia de transparencia

Aunque la temática sobre transparencia no se reduce al financiamiento, público o privado, de los partidos políticos; o a la rendición de cuentas sobre el mismo, en un primer momento (en las discusiones grupales) se la entendió en un sentido restringido: origen y usos del dinero con el que los partidos financian las campañas electorales. Se puede afirmar que casi entre un 80% y 90% de las intervenciones dentro de las mesas de discusión se concentró en este tema casi de manera natural y espontánea.

Como era de esperar, al igual que el enfoque y tratamiento que se dio a los otros ejes temáticos, aquí también se enfocó en las normas, leyes y reglamentos. En su existencia, eficacia y suficiencia. Y, por lo tanto, también se resaltó la importancia de los entes que velan por el cumplimiento de las reglas. En este sentido se enfatizó la

participación de las instancias contraloras estatales más allá de las apropiadas instancias intrapartidarias, especialmente los tribunales de ética.

Entre los temas que se resaltaron en materia de financiación de los partidos, además de las fuentes, estuvo el de los topes al financiamiento privado. La regulación en esta materia debe ser complementaria a la destinada a garantizar la probidad del financiamiento. Las fuentes del mismo podrían ser legítimas pero si no se pone coto a la cantidad, no solo es que se vuelven más caras las campañas electorales, sino que se atenta contra el principio de igualdad de condiciones para la competencia electoral, sacando ventaja los partidos con más recursos. También se destacó la importancia de considerar otras formas indirectas de financiar a los partidos, como podría ser la asignación de tiempos en televisión y en otros medios. Entre estas otras formas y el financiamiento directo debería existir un equilibrio y proporcionalidad.

Alejándose del énfasis en el financiamiento, algunos participantes expresaron que la transparencia era un valor que orientaba los comportamientos. Como valor fue considerado objeto de aprendizaje. Por lo tanto había que promover una cultura de rendición de cuentas y una ética de transparencia entre los miembros de los partidos y entre la ciudadanía en general. En este sentido, se consideró fundamental el papel que tendrían que desempeñar otras instancias estatales como la Secretaría de Educación.

Un tema que se mencionó, y que puede ser objeto de polémica, es la participación de la cooperación internacional en la promoción de la transparencia. La polémica aparece no tanto en cuanto a su papel en educación, capacitación y formación en materia de rendición de cuentas y control del financiamiento; sino en materia de observación electoral. Algunos de los participantes se mostraron celosos en este asunto planteando que es México el que podría ser promotor de su experiencia en otros contextos. La cooperación internacional podría contribuir con el IFE en proveer

información sobre algunos procedimientos, mecanismos y figuras auto-regulatorias para favorecer la transparencia en los partidos políticos. Debería buscarse fortalecer a los organismos internos de control en materia de uso y manejo de recursos, y en el desarrollo de facultades que prevengan los comportamientos ilícitos dentro de los partidos.

El fomento de actitudes y comportamientos preventivos debe tener un asidero legal. La responsabilidad debe caer no solo en instancias partidarias sino extrapartidarias también. En ambas, debe fijarse responsabilidad a quienes detectando fallas, o anomalías e irregularidades en el origen y uso de los recursos del partido, no las hagan del conocimiento de los dirigentes partidistas, de los tribunales partidarios, o de las instancias estatales correspondientes. Esta es una materia que debería incluirse también en los estatutos de los partidos.

En la plenaria correspondiente a este eje temático se abordaron unos temas adicionales cuando se entiende la transparencia en un sentido más amplio que el reducido a las finanzas de los partidos. En primer lugar se planteó la necesidad de incluir dentro de la transparencia las relaciones entre dirigencia y militantes. En este sentido, se enfocó en la necesidad que esas relaciones expresen un funcionamiento transparente en el ámbito interno de los partidos. Por ejemplo, que haya claridad en cuanto a los procesos de toma de decisiones que afectan el funcionamiento de los partidos, o decisiones sobre preferencias en políticas públicas, alianzas con otros partidos, etc. Pero también se debe incluir la transparencia en los procesos disciplinarios que tienen lugar dentro de los partidos.

El otro tema que al plantearse acaparó la mayor parte de la plenaria estaba relacionado con el papel de los medios de comunicación en el fomento de la transparencia y de una competencia equitativa entre los partidos. Lo que se cuestionó fue, por un lado, el alto costo que están teniendo las campañas electorales y, por otro lado, que el dinero para sufragar ese costo beneficie especialmente a dos empresas de televisión. Se planteó que si los partidos son entes de interés

público, debe haber una mayor preocupación por escrutar claramente el uso que se hace de los fondos públicos que reciben los partidos.

Acciones encaminadas a este fin podrían sacar a luz si los medios de comunicación (la televisión en particular) promueven la transparencia o si “juegan un doble estándar”; es decir, que el mismo medio que denuncia falta de transparencia en los partidos sea el mismo que recibe grandes ganancias cuando algún partido sobrepasa los topes establecidos a las campañas. Una mayor discusión de este punto fue demandada pero llevándola a cabo en el seno legislativo y con mayor participación de la Secretaría de Gobernación u otro organismo responsable.

5. Prioridades de trabajo identificadas

En cuanto a prioridades de trabajo identificadas se podría hacer una distinción en términos temporales. Para el corto plazo se insistió varias veces en la importancia que tuvo este taller para los participantes. Éstos expresaron que repetir esta experiencia en los Estados de la Federación sería beneficioso sobre todo para los militantes y dirigentes de los partidos fuera del Distrito Federal. Explícitamente se solicitó al IFE para que conjuntamente con CAPEL se pudieran realizar talleres similares en otras zonas del país.

Por otra parte se señaló la necesidad de revisar el marco normativo legal o estatutario. Se consideró que en todos los casos hay posibilidades de mejora. Para contribuir a este proceso el intercambio de experiencias y estudios realizados en otros contextos sería de gran ayuda y facilitaría que el marco normativo resultara más funcional y adecuado.

Entre las acciones a mediano plazo, a las cuales se les considera de mucha importancia, están las relacionadas con la educación, capacitación y formación. Ello a dos niveles: por un lado, programas dirigidos a la ciudadanía en general y, por otro lado, a la militancia de los partidos en particular. Los contenidos de estas acciones serían, por un lado, en valores democráticos, y por otro lado, en desarrollo de

capacidades de gestión para la vida interna de los partidos y para su desempeño en los ámbitos gubernamentales y legislativos. Evidentemente se trata de un ámbito de tareas en el que confluyen diversos esfuerzos y actores. Entre ellos los partidos, los organismos electorales, la cooperación internacional y, especialmente para el caso de educación cívica generalizada, la Secretaría de Gobernación.

Conclusión general: lecciones aprendidas

José Thompson

*Con la colaboración de Rotsay Rosales y
Ricardo Valverde*

Los cuatro talleres organizados por el IIDH/CAPEL permitieron cumplir con uno de los objetivos fundamentales de su estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*: vislumbrar horizontes para la acción futura a partir de las recomendaciones, sugerencias y prioridades planteadas por los mismos partidos políticos. La participación crítica y propositiva de los organismos electorales, del sector académico y de otros sectores interesados en la promoción de la democracia representó un indudable “valor agregado” en la consecución de este objetivo.

De manera adicional a la revisión teórica y empírica que suponía someter a discusión el planteamiento conceptual del proyecto, en los talleres regionales se evidenciaron una serie de temas relevantes para la acción y el trabajo estratégico en el corto, mediano y largo plazo. Por eso, esta conclusión general se entiende como un conjunto de “lecciones aprendidas” imprescindibles para el mejoramiento venidero de y con los partidos políticos en los sistemas democráticos de América Latina.

Tal y como se anticipó en la Introducción, se corrobora que, en general, los partidos políticos están de acuerdo en que su situación puede considerarse como “crítica”. Pero

más que una visión negativa o pesimista al respecto, esto debe servir como una oportunidad o aliciente para adaptarse a nuevas situaciones y modernizarse: elementos indispensables para su propio fortalecimiento y para su indispensable rol en las sociedades contemporáneas.

En la actualidad y de manera progresiva, cuando se habla de fortalecimiento de partidos políticos, pareciera establecerse una suerte de “lenguaje común”. Los temas centrales abordados en los talleres y en otros procesos de consulta realizados por el IIDH/CAPEL, muestran que la “democracia interna” en general, y en particular las dimensiones de democratización, institucionalización y transparencia, son ejes recurrentes e importantes en la visión y en el discurso de otros actores no partidarios en los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, es evidente que existe una brecha grande entre el análisis y la práctica cuando se trata de reformas, modernización y apertura de partidos políticos. Esta distancia entre discurso y acción no es simple resultado de falta de voluntad o decisión, sino que es producto también de falta de conocimiento y la consecuente incertidumbre que genera no tener claridad en las vías de implementación.

De las conclusiones de los talleres, se observa que un número muy significativo de los dirigentes partidarios mantienen temores ante la incertidumbre que pueden provocar en la unidad y la institucionalidad de los partidos, la introducción de cambios orientados a lograr mayores niveles de democratización y transparencia.

De acuerdo con lo anterior, se percibe como hay anuencia para desarrollar la estrategia de fortalecimiento, sin embargo, persisten dificultades y posibles resistencias ante los posibles cambios que ella implica.

Las dinámicas favorables a los procesos de cambio y los obstáculos que enfrentan, son constantes históricamente observables –con distinta intensidad– en toda sociedad y época, situación no desconocida por el IIDH/CAPEL.

Empero, los talleres regionales sugirieron un amplio espacio de posibilidades de trabajo que, dichosamente, rebasaron las expectativas originales de esta etapa de la estrategia.

Al entender el riesgo de no mencionar algunas acciones apuntadas en los talleres para la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos, se quiere destacar en esta conclusión seis líneas generales de trabajo, consideradas como prioritarias:

1. Sistematización y análisis de la normativa vigente (sea que exista legislación propiamente reguladora de los partidos o no), intercambio para su mejoramiento y propuestas para su reforma.
2. Investigaciones complementarias y puntuales sobre temas específicos que superen el diagnóstico general sobre la “crisis”.
3. Generación de espacios de encuentro con otros sectores y actores, para fomentar el diálogo, la mutua comprensión y cooperación.
4. Capacitación en distintos niveles, desde el impulso de dirigencia joven hasta la implantación de nuevas destrezas acordes con los estándares de democratización y transparencia.
5. Impulso a mecanismos de información especializada y a la creación de redes cibernéticas e informales entre políticos.
6. Asesoría y espacios de intercambio para la “reingeniería” de partidos políticos: v. gr.: reestructura, reforma interna, modernización estructural y de procedimientos.

Estas líneas de trabajo son congruentes, además, con los resultados obtenidos en el proceso ampliado de ejecución de otras investigaciones, debates, consultas, contribuciones académicas, validación de resultados, contacto directo con políticos y estudiosos, que se han desarrollado como parte de la estrategia en su conjunto. Una articulación general de

estos resultados se presenta a continuación como corolario de esta publicación, pero debe considerarse, sobre todo, como un paso más en la continuación del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos.

Algunas lecciones preliminares

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

En los talleres regionales con los partidos se estimó como deseable que una plataforma de acción para el fortalecimiento supere las visiones negativas sobre la condición actual de los partidos y el pesimismo sobre sus posibilidades futuras de mejoramiento.

Se reconoce que los partidos políticos confrontan serios problemas de credibilidad y muchos de sus dirigentes coinciden con que puede hablarse incluso de una “crisis”, aunque se trate quizá solamente de una transición que pasa por un momento crítico. Pero no es conveniente proseguir recurrentemente explicando las razones de la actual coyuntura, descomponiéndola en análisis cada vez más finos y sometiendo a los partidos a interminables diagnósticos y a debates doctrinarios acerca de la naturaleza de los partidos y cómo sus funciones están en abierto cuestionamiento. De continuar prevaleciendo el “panteísmo” sobre los partidos, en éstos difícilmente se hallarán esfuerzos para colaborar con quienes les auguran su debilitamiento y eventual extinción.

Se considera que los innumerables diagnósticos sobre la “crisis” han estimulado que los partidos sean más sensibles al cambio y más receptivos a los planes para su fortalecimiento. Pero superar la condición actual significa hacer buen uso de la amplia información existente y complementarla con aproximaciones más propositivas. Esto implica constituir trabajos más complejos CON los partidos y no solamente SOBRE los partidos políticos.

2. Transformar las relaciones conflictivas de los partidos con los medios de comunicación y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Las percepciones de los partidos políticos han ido cambiando de manera positiva respecto de otros actores sociales y políticos. Un buen ejemplo de esta transformación halagüeña se ha dado con los organismos electorales.

No obstante, no siempre es este el caso cuando se trata de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Los dirigentes partidarios perciben –quizá no sin razón–, que tanto los medios como las OSC obtienen beneficios y ocupan espacios políticos propios mediante el sistemático “descrédito” de los partidos.

Un campo donde se manifiestan las tensiones entre partidos, medios y OSC, es precisamente, en el que se refiere a la aplicación de los principios de democratización y transparencia. Los partidos sostienen que los estándares mínimos que se les exigen en estos temas no son puestos en práctica en la vida de los otros actores sociales y políticos. Por ejemplo, cuando se publican noticias referentes a los gastos en propaganda para una campaña electoral, los medios que denuncian excesos en los topes legales omiten referirse –sin problema ético alguno– a las ganancias que obtuvieron con esa situación.

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

La relación conflictiva no va a desaparecer por sí misma. Hay que asumirla y trabajar en la

identificación de temas comunes que bajen el perfil de las discrepancias entre estos tres actores de la vida política, o que ayuden a la sensibilización recíproca sobre los papeles de cada uno en una sociedad democrática. Los partidos, de su lado, insisten en la necesidad de que el ciudadano se eduque en cuanto a qué caracteriza la vida partidaria, cuál es la función y sentido de los partidos políticos y por qué su aporte es fundamental para la democracia, de modo que tengan su propio criterio informado en torno a los avances o retrocesos de los partidos.

Es importante considerar que, más allá de las percepciones de amenaza, los partidos políticos no han sido “sustituidos” en esencia en ninguna democracia funcional contemporánea. Por lo tanto, es necesario trabajar en el sentido de que cada sector comprenda el papel que debe cumplir en las democracias latinoamericanas y complementar esfuerzos en la búsqueda de un beneficio compartido y, consecuentemente, en la búsqueda de un bien común para toda la sociedad.

3. Un espacio para otros actores y para la cooperación internacional

Como ya se mencionó, los dirigentes de los partidos, en su mayoría, continúan responsabilizando a “actores externos” de ser partícipes de una campaña sistemática para debilitar su imagen. Sin embargo, sería injusto no reconocer que en las actividades recientes con el IIDH/CAPEL y en las respectivas investigaciones, se revela que los partidos admiten cada vez más y con mejor disposición que el reto de su fortalecimiento tiene que ver con la actuación de otros y que no es solamente un “tema interno”.

Al respecto, el papel coadyuvante que tiene la cooperación internacional también está siendo valorado como positivo de manera progresiva. Esto es un tema importante porque además proporciona

legitimidad y viabilidad a los planes que las agencias internacionales proponen en esta materia.

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

Esta tercera “lección aprendida” muestra cómo mediante la promoción de intercambio permanente entre la información producida por los diversos actores, el estímulo al encuentro y el diálogo, y la complementación de labores propias de mejoramiento funcional y organizacional, pueden encontrarse “ventanas de oportunidad” y sinergias indispensables para el fortalecimiento de los partidos políticos y de las democracias latinoamericanas.

4. Necesidad de abordaje desde varios ángulos. El aporte de la academia y de los organismos electorales

La inclusión de otros actores y el complemento de esfuerzos suponen la participación de, al menos, otros dos actores claves que trabajan por la profundización de la democracia. Los sectores académicos y los organismos electorales son dos actores que rápidamente pueden ser activados sin que se generen demasiadas susceptibilidades al interior de los partidos.

En principio, la estrategia en esta materia parece configurarse cada vez más como una acción al menos doble en su enfoque: al interno de los partidos políticos y desde afuera, como ellos mismos lo han mencionado. En el segundo ámbito, la existencia de

los partidos en la sociedad en general y en el marco del sistema electoral permite prever formas de trabajo que hagan más factible el cambio y producir fuerzas concurrentes que lo hagan más probable.

5. Factibilidad y dificultad

En relación directa con la cooperación para el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos, se advirtió en los talleres regionales que, no obstante las oportunidades para complementar esfuerzos y labores, este no es un terreno exento de dificultades y debe haber un análisis mesurado de cómo avanzar en la factibilidad sin desconocer los obstáculos.

Entre las dificultades, hay algunas que más que obstaculizar el trabajo, obligan a seguir determinadas modalidades de acción. Por ejemplo, la necesidad de evitar el enfoque o aún la percepción de que hay un trabajo sesgado hacia un partido o un grupo de partidos determinados, implica que los planes de trabajo deban estar abiertos a una pluralidad de fuerzas políticas y que deba haber una campaña previa para que los diferentes partidos se vean integrados a esta línea de acción. En síntesis, se trata de facilitar la aprobación o legitimidad de estos esfuerzos, mediante una estrategia “incluyente” para todos los partidos democráticos que deseen participar.

Otra dificultad es que los partidos políticos están acostumbrados a valorar su éxito y mejoramiento exclusivamente en términos electorales, y algunas de las medidas que buscan democratizar los partidos son percibidas como muy costosas en términos de la contienda electoral, al menos en un primer momento. Esto nos acerca a uno de los dilemas más agudos en esta materia, ¿cómo conciliar la necesidad de éxito electoral con la reestructuración interna y el cambio? Más aun, ¿se convertirán los temas de la demo-

cratización interna y la transparencia en factores clave para definir el voto de los electores? Sólo el tiempo permitirá avanzar en la conciliación de estos dilemas.

6. Las dimensiones y ejes temáticos son transversales y complementarios para el fortalecimiento, pero son percibidos con dificultad por los partidos

Las deliberaciones en los talleres muestran que el tránsito de la institucionalización, a la democratización y a la transparencia conlleva dificultades, no solamente para comprenderlas conceptualmente, sino además para lograr una articulación estratégica entre ellas de cara a las decisiones y acciones que los partidos deben tomar.

La profundidad de los conceptos y la facilidad de los consensos se empiezan a perder conforme se pasa de unos terrenos a otros en las discusiones de los talleres. En general, puede verse cómo los partidos se tornan progresivamente más defensivos, menos cómodos o sintiéndose más “inexpertos”. Esta “lección” revela que la estrategia a seguir requiere enfatizar el vínculo de los asuntos más “externos” (transparencia) con los más “internos” (institucionalización), de manera que los partidos perciban que el cambio puede traer dificultades pero también oportunidades de complemento.

Alcanzar este objetivo dependerá del convencimiento genuino que logren los partidos. En la perspectiva del IIDH/CAPEL, el fortalecimiento de los partidos políticos supone contribuir al mejoramiento de partidos políticos con disposiciones “democráticas” y progresistas. Detrás de nuestra estrategia está la convicción de que se necesitan partidos políticos más sólidos, pero también más democráticos y más transparentes. Esto es, hacer que la democratización y la transparencia vayan de la mano con la búsqueda de estructuras y procedimientos funcionales y eficaces.

Aspiramos a producir un cambio, convencidos de que la democratización y la transparencia son valores cuya adopción merece ser apoyada y no solamente entre los partidos políticos. Las frustraciones más grandes pueden venir sobre todo si coyunturalmente los partidos perciben que una medida determinada en un área puede traerles efectos secundarios nocivos para la contienda electoral. Por eso, es recomendable que las medidas propuestas se vean como un complejo entramado y no como recetas aisladas. Esta visión del IIDH/CAPEL se subrayó en los talleres y debe reforzarse en las actividades y acciones venideras.

7. Puntos de refuerzo y de tensión

Superar las dificultades para transitar entre áreas y ejes temáticos y reconocer su transversalidad y complementariedad, requiere identificar sus puntos de intersección.

Al respecto, en los talleres se evidenció la necesidad de advertir que el efecto positivo en un campo puede implicar un efecto considerado como negativo en otro; y en sentido inverso, algunas medidas planeadas para fortalecer un campo de acción, pueden tener consecuencias positivas en otro. La aplicación de las primeras merece cuidadosa atención. La puesta en práctica de las segundas debería estimularse. Los dos ejemplos siguientes pueden ilustrar mejor esta idea.

Las investigaciones efectuadas recientemente sugieren que una de las medidas preferidas en los últimos años para promover la democratización de los partidos políticos es la elección directa y abierta para la designación de candidatos. No obstante, se valora que puede tener efectos negativos sobre la institucionalidad partidaria, en la medida en que promueve disidencias y fragmenta su unidad. Aunque es importante que los partidos políticos realicen elecciones directas para la selección de sus

autoridades internas y sus candidaturas, pareciera que estas elecciones directas no deberían ser necesariamente abiertas a toda la ciudadanía o, al menos, ir acompañadas de medidas compensatorias de sus efectos secundarios.

Por otra parte, y con efectos positivos, la existencia y funcionamiento de órganos internos de control y de legalidad en los partidos es un punto de convergencia entre la institucionalidad, la democratización (control sobre cumplimiento de “cuotas” o mecanismos afirmativos) y la transparencia (conocimiento amplio de las reglas vigentes en la agrupación política).

De acuerdo con lo anterior, parece que las acciones más oportunas y sólidas son aquellas que privilegien los puntos de refuerzo y evitar en la medida de lo posible los puntos de tensión. Debe recordarse, sin embargo, que no siempre hay claridad por anticipado en cuanto a efectos secundarios y por ello, es especialmente valioso documentar y sistematizar la información y que se vaya produciendo en los diversos proyectos que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos. La definición de indicadores puntuales que permitan evaluar los aspectos negativos y positivos de estas experiencias es, sin duda, indispensable para tener mejores elementos de juicio en la toma de decisiones.

8. Agentes multiplicadores y focos de resistencia

Los partidos políticos democráticos son, por definición, estructuras no monolíticas, plurales y proclives al encuentro de posiciones muchas veces encontradas. Obviamente, hay agentes multiplicadores de cambio y hay focos de resistencia, como en toda empresa humana que busque la transformación. Esto lo revelan los resultados obtenidos en los talleres regionales, subrayándose como percepción, que las

dirigencias y “cúpuas” partidarias son el principal foco de resistencia, debido a que la democratización interna y la apertura que generan los esquemas de transparencia, pueden representar signos de “pérdida de poder” o de control.

Si los focos de poder se oponen al cambio, lo más probable es que los primeros intentos por producir resultados topen con serias dificultades. Obviar este factor puede ser tan negativo como el desconocer el valor de los agentes multiplicadores de cambio. Esta situación implica que los programas que se pongan en marcha deben incluir un componente de sensibilización y toma de conciencia, sobre todo si se quiere que tengan efectos positivos en el corto y mediano plazo.

9. La capacitación es esencial pero no excluye otras labores

El espacio para la capacitación fue planteado de manera recurrente en los talleres regionales. Es evidente que el cambio no se puede producir solamente con conocimientos o actitudes y por lo tanto debe incluir un componente de desarrollo de destrezas de tipo diverso. Es decir, la capacitación es importante, relevante y necesaria, pero debe complementarse con otras labores.

Con frecuencia se enfatiza la capacitación porque se considera que es un abordaje menos “invasivo” que los otros. En ocasiones se la plantea porque es una respuesta “adecuada”, bien recibida pero que no involucra compromiso interno con el cambio. A veces, en fin, porque hay algunos que creen que solamente hay un desfase de los partidos políticos respecto de otras entidades mejor “preparadas” y lo cierto es que hay mucho más que eso: hay problemas de voluntad o de convicción, hay factores externos que propician u obstaculizan el cambio, a veces

persiste la necesidad de construir y compartir nuevos parámetros éticos.

Sin embargo, hay que tener cuidado de no dedicar todos los esfuerzos a la capacitación. Hay que ser creativos generando propuestas acerca de cómo trabajar en el fortalecimiento de partidos políticos, abrir espacios para la capacitación, pero también para la asistencia técnica, para el cambio acompañado, para el rediseño y la reingeniería, para el hábil análisis de las reglas del juego y su cumplimiento efectivo.

10. Las buenas prácticas son otro valioso elemento de juicio; no un modelo incuestionable

Una lectura dogmática de los estudios comparados en Ciencias Sociales y Jurídicas puede producir un efecto no deseable: tomar los ejemplos de otros contextos socio-históricos y político-culturales como rígidos esquemas de proceder.

No se quiere minusvalorar el ejercicio de recopilación y difusión de “buenas prácticas” desarrolladas en la experiencia misma de los partidos políticos, con alto potencial para ser replicadas en otros partidos y en otros países. Los hallazgos de las investigaciones apuntan, sin embargo, a advertir que las “recetas” o “modelos” no son frecuentes porque las medidas que las componen dependen ineludiblemente de otros factores sistémicos internos y externos.

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

Lo anterior no es óbice para resaltar que sí se identifican avances en campos enteros cuya acción combinada conduce a un partido más por las rutas de

la democratización y de la transparencia: una estructura mínima y funcional, reglas internas claras y adoptadas con convicción, órganos eficaces en el manejo de los asuntos internos, capacitación que vaya de la mano con acciones en el ámbito externo y con concientización de los mandos a todo nivel, son algunos de los elementos que cabe mencionar.

Sin embargo, donde mayor acervo de información puede encontrarse radica en la detención de “malas prácticas”, abundantes demostraciones de ensayos mal planeados o mal ejecutados, planteamientos equivocados de principio y medidas cosméticas sin vocación real de cambio. Al respecto, el intercambio sincero y autocrítico promovido en los talleres regionales augura que, al menos, muchas experiencias negativas en los partidos de América Latina, no deben emularse.

Como nota final de esta publicación, debe recordarse que este texto es un aporte más e indispensable dentro de una estrategia más amplia y sistémica. Integra una serie de investigaciones y resultados concretos de consultas regionales que el IIDH/CAPEL ha desarrollado, como proceso acumulativo y progresivo, para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Las otras publicaciones que complementan los resultados de estos talleres regionales y que ofrecen por lo tanto una visión articulada de esta estrategia pueden accederse en la página web del IIDH/CAPEL, www.iidh.ed.cr/capel.

El avance alcanzado hasta ahora en la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos y la profundización democrática es, a juicio del IIDH/CAPEL, promisorio. Es un punto de partida más que un punto de llegada. Es un paso en firme que deberá consolidarse mediante el trabajo sostenido con los partidos políticos.

Conclusión general: lecciones aprendidas

José Thompson

*Con la colaboración de Rotsay Rosales y
Ricardo Valverde*

Los cuatro talleres organizados por el IIDH/CAPEL permitieron cumplir con uno de los objetivos fundamentales de su estrategia *Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*: vislumbrar horizontes para la acción futura a partir de las recomendaciones, sugerencias y prioridades planteadas por los mismos partidos políticos. La participación crítica y propositiva de los organismos electorales, del sector académico y de otros sectores interesados en la promoción de la democracia representó un indudable “valor agregado” en la consecución de este objetivo.

De manera adicional a la revisión teórica y empírica que suponía someter a discusión el planteamiento conceptual del proyecto, en los talleres regionales se evidenciaron una serie de temas relevantes para la acción y el trabajo estratégico en el corto, mediano y largo plazo. Por eso, esta conclusión general se entiende como un conjunto de “lecciones aprendidas” imprescindibles para el mejoramiento venidero de y con los partidos políticos en los sistemas democráticos de América Latina.

Tal y como se anticipó en la Introducción, se corrobora que, en general, los partidos políticos están de acuerdo en que su situación puede considerarse como “crítica”. Pero

más que una visión negativa o pesimista al respecto, esto debe servir como una oportunidad o aliciente para adaptarse a nuevas situaciones y modernizarse: elementos indispensables para su propio fortalecimiento y para su indispensable rol en las sociedades contemporáneas.

En la actualidad y de manera progresiva, cuando se habla de fortalecimiento de partidos políticos, pareciera establecerse una suerte de “lenguaje común”. Los temas centrales abordados en los talleres y en otros procesos de consulta realizados por el IIDH/CAPEL, muestran que la “democracia interna” en general, y en particular las dimensiones de democratización, institucionalización y transparencia, son ejes recurrentes e importantes en la visión y en el discurso de otros actores no partidarios en los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, es evidente que existe una brecha grande entre el análisis y la práctica cuando se trata de reformas, modernización y apertura de partidos políticos. Esta distancia entre discurso y acción no es simple resultado de falta de voluntad o decisión, sino que es producto también de falta de conocimiento y la consecuente incertidumbre que genera no tener claridad en las vías de implementación.

De las conclusiones de los talleres, se observa que un número muy significativo de los dirigentes partidarios mantienen temores ante la incertidumbre que pueden provocar en la unidad y la institucionalidad de los partidos, la introducción de cambios orientados a lograr mayores niveles de democratización y transparencia.

De acuerdo con lo anterior, se percibe como hay anuencia para desarrollar la estrategia de fortalecimiento, sin embargo, persisten dificultades y posibles resistencias ante los posibles cambios que ella implica.

Las dinámicas favorables a los procesos de cambio y los obstáculos que enfrentan, son constantes históricamente observables –con distinta intensidad– en toda sociedad y época, situación no desconocida por el IIDH/CAPEL.

Empero, los talleres regionales sugirieron un amplio espacio de posibilidades de trabajo que, dichosamente, rebasaron las expectativas originales de esta etapa de la estrategia.

Al entender el riesgo de no mencionar algunas acciones apuntadas en los talleres para la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos, se quiere destacar en esta conclusión seis líneas generales de trabajo, consideradas como prioritarias:

1. Sistematización y análisis de la normativa vigente (sea que exista legislación propiamente reguladora de los partidos o no), intercambio para su mejoramiento y propuestas para su reforma.
2. Investigaciones complementarias y puntuales sobre temas específicos que superen el diagnóstico general sobre la “crisis”.
3. Generación de espacios de encuentro con otros sectores y actores, para fomentar el diálogo, la mutua comprensión y cooperación.
4. Capacitación en distintos niveles, desde el impulso de dirigencia joven hasta la implantación de nuevas destrezas acordes con los estándares de democratización y transparencia.
5. Impulso a mecanismos de información especializada y a la creación de redes cibernéticas e informales entre políticos.
6. Asesoría y espacios de intercambio para la “reingeniería” de partidos políticos: v. gr.: reestructura, reforma interna, modernización estructural y de procedimientos.

Estas líneas de trabajo son congruentes, además, con los resultados obtenidos en el proceso ampliado de ejecución de otras investigaciones, debates, consultas, contribuciones académicas, validación de resultados, contacto directo con políticos y estudiosos, que se han desarrollado como parte de la estrategia en su conjunto. Una articulación general de

estos resultados se presenta a continuación como corolario de esta publicación, pero debe considerarse, sobre todo, como un paso más en la continuación del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos.

Algunas lecciones preliminares

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

En los talleres regionales con los partidos se estimó como deseable que una plataforma de acción para el fortalecimiento supere las visiones negativas sobre la condición actual de los partidos y el pesimismo sobre sus posibilidades futuras de mejoramiento.

Se reconoce que los partidos políticos confrontan serios problemas de credibilidad y muchos de sus dirigentes coinciden con que puede hablarse incluso de una “crisis”, aunque se trate quizá solamente de una transición que pasa por un momento crítico. Pero no es conveniente proseguir recurrentemente explicando las razones de la actual coyuntura, descomponiéndola en análisis cada vez más finos y sometiendo a los partidos a interminables diagnósticos y a debates doctrinarios acerca de la naturaleza de los partidos y cómo sus funciones están en abierto cuestionamiento. De continuar prevaleciendo el “panteísmo” sobre los partidos, en éstos difícilmente se hallarán esfuerzos para colaborar con quienes les auguran su debilitamiento y eventual extinción.

Se considera que los innumerables diagnósticos sobre la “crisis” han estimulado que los partidos sean más sensibles al cambio y más receptivos a los planes para su fortalecimiento. Pero superar la condición actual significa hacer buen uso de la amplia información existente y complementarla con aproximaciones más propositivas. Esto implica constituir trabajos más complejos CON los partidos y no solamente SOBRE los partidos políticos.

2. Transformar las relaciones conflictivas de los partidos con los medios de comunicación y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Las percepciones de los partidos políticos han ido cambiando de manera positiva respecto de otros actores sociales y políticos. Un buen ejemplo de esta transformación halagüeña se ha dado con los organismos electorales.

No obstante, no siempre es este el caso cuando se trata de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Los dirigentes partidarios perciben –quizá no sin razón–, que tanto los medios como las OSC obtienen beneficios y ocupan espacios políticos propios mediante el sistemático “descrédito” de los partidos.

Un campo donde se manifiestan las tensiones entre partidos, medios y OSC, es precisamente, en el que se refiere a la aplicación de los principios de democratización y transparencia. Los partidos sostienen que los estándares mínimos que se les exigen en estos temas no son puestos en práctica en la vida de los otros actores sociales y políticos. Por ejemplo, cuando se publican noticias referentes a los gastos en propaganda para una campaña electoral, los medios que denuncian excesos en los topes legales omiten referirse –sin problema ético alguno– a las ganancias que obtuvieron con esa situación.

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

La relación conflictiva no va a desaparecer por sí misma. Hay que asumirla y trabajar en la

identificación de temas comunes que bajen el perfil de las discrepancias entre estos tres actores de la vida política, o que ayuden a la sensibilización recíproca sobre los papeles de cada uno en una sociedad democrática. Los partidos, de su lado, insisten en la necesidad de que el ciudadano se eduque en cuanto a qué caracteriza la vida partidaria, cuál es la función y sentido de los partidos políticos y por qué su aporte es fundamental para la democracia, de modo que tengan su propio criterio informado en torno a los avances o retrocesos de los partidos.

Es importante considerar que, más allá de las percepciones de amenaza, los partidos políticos no han sido “sustituidos” en esencia en ninguna democracia funcional contemporánea. Por lo tanto, es necesario trabajar en el sentido de que cada sector comprenda el papel que debe cumplir en las democracias latinoamericanas y complementar esfuerzos en la búsqueda de un beneficio compartido y, consecuentemente, en la búsqueda de un bien común para toda la sociedad.

3. Un espacio para otros actores y para la cooperación internacional

Como ya se mencionó, los dirigentes de los partidos, en su mayoría, continúan responsabilizando a “actores externos” de ser partícipes de una campaña sistemática para debilitar su imagen. Sin embargo, sería injusto no reconocer que en las actividades recientes con el IIDH/CAPEL y en las respectivas investigaciones, se revela que los partidos admiten cada vez más y con mejor disposición que el reto de su fortalecimiento tiene que ver con la actuación de otros y que no es solamente un “tema interno”.

Al respecto, el papel coadyuvante que tiene la cooperación internacional también está siendo valorado como positivo de manera progresiva. Esto es un tema importante porque además proporciona

legitimidad y viabilidad a los planes que las agencias internacionales proponen en esta materia.

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

Esta tercera “lección aprendida” muestra cómo mediante la promoción de intercambio permanente entre la información producida por los diversos actores, el estímulo al encuentro y el diálogo, y la complementación de labores propias de mejoramiento funcional y organizacional, pueden encontrarse “ventanas de oportunidad” y sinergias indispensables para el fortalecimiento de los partidos políticos y de las democracias latinoamericanas.

4. Necesidad de abordaje desde varios ángulos. El aporte de la academia y de los organismos electorales

La inclusión de otros actores y el complemento de esfuerzos suponen la participación de, al menos, otros dos actores claves que trabajan por la profundización de la democracia. Los sectores académicos y los organismos electorales son dos actores que rápidamente pueden ser activados sin que se generen demasiadas susceptibilidades al interior de los partidos.

En principio, la estrategia en esta materia parece configurarse cada vez más como una acción al menos doble en su enfoque: al interno de los partidos políticos y desde afuera, como ellos mismos lo han mencionado. En el segundo ámbito, la existencia de

los partidos en la sociedad en general y en el marco del sistema electoral permite prever formas de trabajo que hagan más factible el cambio y producir fuerzas concurrentes que lo hagan más probable.

5. Factibilidad y dificultad

En relación directa con la cooperación para el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos, se advirtió en los talleres regionales que, no obstante las oportunidades para complementar esfuerzos y labores, este no es un terreno exento de dificultades y debe haber un análisis mesurado de cómo avanzar en la factibilidad sin desconocer los obstáculos.

Entre las dificultades, hay algunas que más que obstaculizar el trabajo, obligan a seguir determinadas modalidades de acción. Por ejemplo, la necesidad de evitar el enfoque o aún la percepción de que hay un trabajo sesgado hacia un partido o un grupo de partidos determinados, implica que los planes de trabajo deban estar abiertos a una pluralidad de fuerzas políticas y que deba haber una campaña previa para que los diferentes partidos se vean integrados a esta línea de acción. En síntesis, se trata de facilitar la aprobación o legitimidad de estos esfuerzos, mediante una estrategia “incluyente” para todos los partidos democráticos que deseen participar.

Otra dificultad es que los partidos políticos están acostumbrados a valorar su éxito y mejoramiento exclusivamente en términos electorales, y algunas de las medidas que buscan democratizar los partidos son percibidas como muy costosas en términos de la contienda electoral, al menos en un primer momento. Esto nos acerca a uno de los dilemas más agudos en esta materia, ¿cómo conciliar la necesidad de éxito electoral con la reestructuración interna y el cambio? Más aun, ¿se convertirán los temas de la demo-

cratización interna y la transparencia en factores clave para definir el voto de los electores? Sólo el tiempo permitirá avanzar en la conciliación de estos dilemas.

6. Las dimensiones y ejes temáticos son transversales y complementarios para el fortalecimiento, pero son percibidos con dificultad por los partidos

Las deliberaciones en los talleres muestran que el tránsito de la institucionalización, a la democratización y a la transparencia conlleva dificultades, no solamente para comprenderlas conceptualmente, sino además para lograr una articulación estratégica entre ellas de cara a las decisiones y acciones que los partidos deben tomar.

La profundidad de los conceptos y la facilidad de los consensos se empiezan a perder conforme se pasa de unos terrenos a otros en las discusiones de los talleres. En general, puede verse cómo los partidos se tornan progresivamente más defensivos, menos cómodos o sintiéndose más “inexpertos”. Esta “lección” revela que la estrategia a seguir requiere enfatizar el vínculo de los asuntos más “externos” (transparencia) con los más “internos” (institucionalización), de manera que los partidos perciban que el cambio puede traer dificultades pero también oportunidades de complemento.

Alcanzar este objetivo dependerá del convencimiento genuino que logren los partidos. En la perspectiva del IIDH/CAPEL, el fortalecimiento de los partidos políticos supone contribuir al mejoramiento de partidos políticos con disposiciones “democráticas” y progresistas. Detrás de nuestra estrategia está la convicción de que se necesitan partidos políticos más sólidos, pero también más democráticos y más transparentes. Esto es, hacer que la democratización y la transparencia vayan de la mano con la búsqueda de estructuras y procedimientos funcionales y eficaces.

Aspiramos a producir un cambio, convencidos de que la democratización y la transparencia son valores cuya adopción merece ser apoyada y no solamente entre los partidos políticos. Las frustraciones más grandes pueden venir sobre todo si coyunturalmente los partidos perciben que una medida determinada en un área puede traerles efectos secundarios nocivos para la contienda electoral. Por eso, es recomendable que las medidas propuestas se vean como un complejo entramado y no como recetas aisladas. Esta visión del IIDH/CAPEL se subrayó en los talleres y debe reforzarse en las actividades y acciones venideras.

7. Puntos de refuerzo y de tensión

Superar las dificultades para transitar entre áreas y ejes temáticos y reconocer su transversalidad y complementariedad, requiere identificar sus puntos de intersección.

Al respecto, en los talleres se evidenció la necesidad de advertir que el efecto positivo en un campo puede implicar un efecto considerado como negativo en otro; y en sentido inverso, algunas medidas planeadas para fortalecer un campo de acción, pueden tener consecuencias positivas en otro. La aplicación de las primeras merece cuidadosa atención. La puesta en práctica de las segundas debería estimularse. Los dos ejemplos siguientes pueden ilustrar mejor esta idea.

Las investigaciones efectuadas recientemente sugieren que una de las medidas preferidas en los últimos años para promover la democratización de los partidos políticos es la elección directa y abierta para la designación de candidatos. No obstante, se valora que puede tener efectos negativos sobre la institucionalidad partidaria, en la medida en que promueve disidencias y fragmenta su unidad. Aunque es importante que los partidos políticos realicen elecciones directas para la selección de sus

autoridades internas y sus candidaturas, pareciera que estas elecciones directas no deberían ser necesariamente abiertas a toda la ciudadanía o, al menos, ir acompañadas de medidas compensatorias de sus efectos secundarios.

Por otra parte, y con efectos positivos, la existencia y funcionamiento de órganos internos de control y de legalidad en los partidos es un punto de convergencia entre la institucionalidad, la democratización (control sobre cumplimiento de “cuotas” o mecanismos afirmativos) y la transparencia (conocimiento amplio de las reglas vigentes en la agrupación política).

De acuerdo con lo anterior, parece que las acciones más oportunas y sólidas son aquellas que privilegien los puntos de refuerzo y evitar en la medida de lo posible los puntos de tensión. Debe recordarse, sin embargo, que no siempre hay claridad por anticipado en cuanto a efectos secundarios y por ello, es especialmente valioso documentar y sistematizar la información y que se vaya produciendo en los diversos proyectos que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos. La definición de indicadores puntuales que permitan evaluar los aspectos negativos y positivos de estas experiencias es, sin duda, indispensable para tener mejores elementos de juicio en la toma de decisiones.

8. Agentes multiplicadores y focos de resistencia

Los partidos políticos democráticos son, por definición, estructuras no monolíticas, plurales y proclives al encuentro de posiciones muchas veces encontradas. Obviamente, hay agentes multiplicadores de cambio y hay focos de resistencia, como en toda empresa humana que busque la transformación. Esto lo revelan los resultados obtenidos en los talleres regionales, subrayándose como percepción, que las

dirigencias y “cúpuas” partidarias son el principal foco de resistencia, debido a que la democratización interna y la apertura que generan los esquemas de transparencia, pueden representar signos de “pérdida de poder” o de control.

Si los focos de poder se oponen al cambio, lo más probable es que los primeros intentos por producir resultados topen con serias dificultades. Obviar este factor puede ser tan negativo como el desconocer el valor de los agentes multiplicadores de cambio. Esta situación implica que los programas que se pongan en marcha deben incluir un componente de sensibilización y toma de conciencia, sobre todo si se quiere que tengan efectos positivos en el corto y mediano plazo.

9. La capacitación es esencial pero no excluye otras labores

El espacio para la capacitación fue planteado de manera recurrente en los talleres regionales. Es evidente que el cambio no se puede producir solamente con conocimientos o actitudes y por lo tanto debe incluir un componente de desarrollo de destrezas de tipo diverso. Es decir, la capacitación es importante, relevante y necesaria, pero debe complementarse con otras labores.

Con frecuencia se enfatiza la capacitación porque se considera que es un abordaje menos “invasivo” que los otros. En ocasiones se la plantea porque es una respuesta “adecuada”, bien recibida pero que no involucra compromiso interno con el cambio. A veces, en fin, porque hay algunos que creen que solamente hay un desfase de los partidos políticos respecto de otras entidades mejor “preparadas” y lo cierto es que hay mucho más que eso: hay problemas de voluntad o de convicción, hay factores externos que propician u obstaculizan el cambio, a veces

persiste la necesidad de construir y compartir nuevos parámetros éticos.

Sin embargo, hay que tener cuidado de no dedicar todos los esfuerzos a la capacitación. Hay que ser creativos generando propuestas acerca de cómo trabajar en el fortalecimiento de partidos políticos, abrir espacios para la capacitación, pero también para la asistencia técnica, para el cambio acompañado, para el rediseño y la reingeniería, para el hábil análisis de las reglas del juego y su cumplimiento efectivo.

10. Las buenas prácticas son otro valioso elemento de juicio; no un modelo incuestionable

Una lectura dogmática de los estudios comparados en Ciencias Sociales y Jurídicas puede producir un efecto no deseable: tomar los ejemplos de otros contextos socio-históricos y político-culturales como rígidos esquemas de proceder.

No se quiere minusvalorar el ejercicio de recopilación y difusión de “buenas prácticas” desarrolladas en la experiencia misma de los partidos políticos, con alto potencial para ser replicadas en otros partidos y en otros países. Los hallazgos de las investigaciones apuntan, sin embargo, a advertir que las “recetas” o “modelos” no son frecuentes porque las medidas que las componen dependen ineludiblemente de otros factores sistémicos internos y externos.

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

Lo anterior no es óbice para resaltar que sí se identifican avances en campos enteros cuya acción combinada conduce a un partido más por las rutas de

la democratización y de la transparencia: una estructura mínima y funcional, reglas internas claras y adoptadas con convicción, órganos eficaces en el manejo de los asuntos internos, capacitación que vaya de la mano con acciones en el ámbito externo y con concientización de los mandos a todo nivel, son algunos de los elementos que cabe mencionar.

Sin embargo, donde mayor acervo de información puede encontrarse radica en la detención de “malas prácticas”, abundantes demostraciones de ensayos mal planeados o mal ejecutados, planteamientos equivocados de principio y medidas cosméticas sin vocación real de cambio. Al respecto, el intercambio sincero y autocrítico promovido en los talleres regionales augura que, al menos, muchas experiencias negativas en los partidos de América Latina, no deben emularse.

Como nota final de esta publicación, debe recordarse que este texto es un aporte más e indispensable dentro de una estrategia más amplia y sistémica. Integra una serie de investigaciones y resultados concretos de consultas regionales que el IIDH/CAPEL ha desarrollado, como proceso acumulativo y progresivo, para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Las otras publicaciones que complementan los resultados de estos talleres regionales y que ofrecen por lo tanto una visión articulada de esta estrategia pueden accederse en la página web del IIDH/CAPEL, www.iidh.ed.cr/capel.

El avance alcanzado hasta ahora en la búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos y la profundización democrática es, a juicio del IIDH/CAPEL, promisorio. Es un punto de partida más que un punto de llegada. Es un paso en firme que deberá consolidarse mediante el trabajo sostenido con los partidos políticos.

**Instituto Interamericano de
Derechos Humanos (IIDH)
Centro de Asesoría y
Promoción Electoral (CAPEL)
Universidad Diego Portales (UDP)**

**Taller: Agenda para el fortalecimiento
de los partidos políticos en la
Región Andina**

*Santiago, Chile
30 – 31 de marzo, 2004*

Lista de participantes

Bolivia

- 1. Oscar Cámara**
Consejo Político
Movimiento Sin Miedo
- 2. Óscar Hassenteufel**
Presidente
Corte Nacional Electoral
- 3. Hugo Mariscal**
Movimiento Nacionalista Revolucionario
Representante
FUBODEM

4. **Maggy Morales**
Coordinadora
Programas de Procesos Políticos
USAID/Bolivia
5. **Dionicio Núñez**
Diputado
Movimiento al Socialismo (MAS)
Segundo Vicepresidente
Honorable Cámara de Diputados
6. **Jorge Pérez**
Delegado del Movimiento de Izquierda
Revolucionaria/Nueva Mayoría
Ante la Corte Nacional Electoral
7. **Felipe Quispe Huanca**
Diputado
Movimiento Indígena Pachacuti
Honorable Cámara de Diputados
Fundación Boliviana para la Democracia
(FUBODEM)
8. **Víctor Enrique Urquidí**
Presidente
Parlamento Andino
- Colombia**
9. **Piedad Córdova**
Senadora
Partido Liberal Colombiano
10. **Fernando Giraldo**
Decano Facultad de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Javeriana
11. **Telésforo Pedraza**
Representante al Congreso
Partido Conservador
- Chile**
12. **Leonel Cádiz**
Secretario Nacional de Organización
Partido Socialista de Chile

- 13. Lautaro Carmona**
Miembro de la Comisión Política y del Comité Central
Presidente del Tribunal Supremo
Partido Comunista de Chile
- 14. Ricardo Gálvez**
Presidente
Tribunal Calificador de Elecciones
- 15. Juan Ignacio García**
Director
Servicio Electoral
- 16. Viviana Giacaman**
Coordinadora de Proyectos
PARTICIPA
- 17. Carolina Martínez Gallegos**
Miembro del Comité Central
Partido Socialista de Chile
- 18. Lucía Meza**
Oficial Primero Abogado
Tribunal Calificador de Elecciones
- 19. Daniela Moreno**
Directora Académica
Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA)
Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Gestión para el Desarrollo (CEGADES)
- 20. Silvia Moreno**
Secretaria General
Partido Radical Socialdemócrata
- 21. Pedro Mujica**
Consultor
PARTICIPA
- 22. María Paz Oyarzún Montalva**
Investigadora
Fundación Jaime Guzmán E.
- 23. Pablo Varas**
Project Officer
British Council/Chile

- 24. Gabriel Villalobos**
Abogado del Departamento de Partidos Políticos
Servicio Electoral

Ecuador

- 25. Dalton Bacigalupo Buenaventura**
Dirigente nacional
Partido Izquierda Democrática
- 26. José María Cabascango**
Vocal
Tribunal Supremo Electoral
- 27. Freddy Ehlers**
Vicepresidente
Parlamento Andino
- 28. Jorge Fantoni**
Parlamentario
Parlamento Andino
- 29. Wilson Sánchez**
Diputado
Partido Renovador Institucional Acción Nacional
(PRIAN)
- 30. José Valencia**
Responsable del Área Legal
Participación Ciudadana
- 31. Juana Vallejo**
Parlamentaria
Parlamento Andino
- 32. Rubén Vélez Núñez**
Secretario General
Parlamento Andino

Estados Unidos

- 33. María Elena Barrón Mowinski**
Oficial de Derechos Humanos y democracia
USAID/ Washington
- 34. April Hahn**
Representante
USAID/Washington

Perú

- 35. **Adelaida Ávila Bolívar**
Abogada
Instituto Nacional de Concesiones y Catastro
- 36. **Adelaida Bolívar Arteaga**
Magistrada
Jurado Nacional de Elecciones
- 37. **Mercedes Cabanillas**
Congresista
Partido Aprista Peruano
- 38. **Claudia Cantella Suito**
Secretaria de Formación
Partido Popular Cristiano
- 39. **Pedro Costa**
Sub-secretario Nacional de Formación
Partido Popular Cristiano
- 40. **Antero Flores-Aráoz**
Congresista
Partido Unidad Nacional
- 41. **Álvaro García**
Gerente de Asesoría Jurídica
Oficina Nacional de Procesos Electorales
- 42. **Aldo León Patiño**
Asesor
Jurado Nacional de Elecciones
- 43. **Mónica Saravia Soriano**
Representante
International IDEA
- 44. **Walter Twanama Altamirano**
Gerente de Formación y Capacitación
Oficina Nacional de Procesos Electorales

Venezuela

- 45. **Luis Antonio Bigott**
Diputado
Parlamento Andino

- 46. Sergio Jerez Arraigada**
Representante
Partido Acción Democrática
- IIDH/CAPEL**
- 47. Christian Gruenberg**
Consultor
- 48. Rotsay Rosales**
Consultor
- 49. José Thompson**
Director
- 50. Ricardo Valverde**
Oficial de Programas
- 51. Javier Couso**
Director
Centro de investigaciones jurídicas Universidad
Diego Portales
- 52. María de los Ángeles Fernández**
Directora
Escuela de Ciencias Políticas

PROGRAMA			Proceso de consultas regionales con partidos políticos		
Lunes 29	Martes 30	Miércoles 31	Jueves 1		
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS TALLER: "Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en la Región Andina" Chile, 30 - 31 de marzo, 2004 Llegada de participantes internacionales a Chile Acreditación y entrega de materiales	9:00 9:20 9:30 11:30 12:00 12:30 13:00 14:30 16:30 17:00 17:30	Insugestión del taller (Director CAJUPU*, Director IDHCAPEL, Director del Servicio Electoral de Chile, Presidente Tribunal Calificador de Elecciones de Chile) Explicación de la metodología y organización de los grupos de trabajo Inicio de la primera sesión temática: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION ANDINA Intervención inicial (Dr. Robert Roosen, Universidad de Costa Rica), 10 minutos Sección de trabajo en grupos Pausa para café Puesta en común (plenarios) Discusión general plenaria sobre el primer eje temático INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION ANDINA Almuerzo Inicio de la segunda sesión temática: DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION ANDINA Intervención inicial (Dr. Marcelo Valenzuela IDHCAPEL), 10 minutos Sección de trabajo en grupos Pausa para café Puesta en común (plenarios) Discusión general plenaria sobre el segundo eje temático DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION ANDINA	9:30 11:30 12:00 12:30 13:00 14:30 16:30 17:00 18:00 18:30	Inicio de la tercera sesión temática: TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION ANDINA Intervención inicial (Dr. Christian González, Comisión Nacional Argentina), 10 minutos Sección de trabajo en grupos Pausa para café Puesta en común (plenarios) Discusión general plenaria sobre el tercer eje temático TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION ANDINA Almuerzo Inicio de la discusión de los tres ejes temáticos POR PAÍS PARTICIPANTE Intervención inicial (José Thompson, Director IDHCAPEL), 10 minutos Sección de trabajo en grupos Pausa para café Puesta en común (plenarios), 10 minutos por país Discusión general plenaria sobre los relatorios por país Posterior plenaria y cierre de la actividad (a cargo la Dirección del IDHCAPEL y del CAJUPU)	Salida de participantes internacionales hacia sus respectivos países
 INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  IDHCAPEL CENTRO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN  UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO CENTRO DE INVESTIGACIONES					

**Instituto Interamericano de
Derechos Humanos (IIDH)
Centro de Asesoría y
Promoción Electoral (CAPEL)**

**Taller: Agenda para el fortalecimiento
de los partidos políticos en
Centroamérica y
República Dominicana**

*San José, Costa Rica
22 – 23 de noviembre, 2004*

Lista de participantes

Costa Rica

- 1. Ana Lucía Gutiérrez Espeleta**
Investigadora
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad de Costa Rica
Tel: 207-33-01/ 207-54-48 / 368-61-65 /
272-16-47 (casa)
Fax: 207-5569
Correo: algutier@cariari.ucr.ac.cr
- 2. Andrés Araya Montezuma**
Consultor
IIDH/CAPEL
Tel: 225-7454 / 391-1420
Correo: madres@racsa.co.cr

3. **Carmen Lilia Zumbado Guerrero**
Asistente
Coordinación de Programas Electorales
Tribunal Supremo de Elecciones
Tel: 287-5649 / 287-55-85 / 812-2370 / 262-15-03 /
237-15-40
Fax: 233-3014
Correo: clzumbado@racsa.co.cr
4. **Ciska Raventós Vorst**
Directora
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad de Costa Rica
Tel: 207-3505 / 253-65-72
Fax: 207-5569
Correo: fravento@cariari.ucr.ac.cr;
iisucr@cariari.ucr.ac.cr
5. **Eduardo Trejos Lalli**
Miembro
Comisión de Política Exterior
Partido Acción Ciudadana
Tel: 236-14-93 / 387-6271
Fax: 235-69-38
Correo: trelasa@racsa.co.cr
6. **Floria Segrega Sagot**
Tesorera
Partido Renovación Costarricense
Tel: 280-85-24 / 383-59-71
Fax: 280-85-24 / 254-36-51
7. **Francisco Antonio Pacheco**
Presidente
Partido Liberación Nacional
Tel: 296-4811
Fax: 220-3135
Correo: presidencia@pln.or.cr; pachecof@racsa.co.cr
8. **Héctor Fernández Masís**
Coordinador
Coordinación de Programas Electorales
Tribunal Supremo de Elecciones
Tel: 287-5662 / 287-5585 / 821-56-25

- Fax: 233-3014
Correo: hfernandez@tse.go.cr
9. **Jimmy Soto Solano**
Secretario General
Partido Renovación Costarricense
Tel: 214-01-68 / 812-27-26
Fax: 254-3651
Correo: insdesint@hotmail.com
jimmysos@costarricense.cr
10. **José Joaquín Guzmán Herrera**
Letrado
Tribunal Supremo de Elecciones
Tel: 287-56-14 / 287-56-66 / 363-41-69
Fax: 287-56-14
Correo: josej1166@latinmail.com
11. **Jorge Calderón Suárez**
Coordinador Técnico PVD/GP
Organización de los Estados Americanos
Tel: (502) 385-33-59 / 54-01-78-59 (Celular)
Correo: jcalderon@oas.org
12. **Justo Orozco Álvarez**
Presidente
Partido Renovación Costarricense
Tel / Fax: 254-3651
Correo: insdesint@hotmail.com
13. **Luis Diego Brenes Villalobos**
Letrado
Tribunal Supremo de Elecciones
Tel: 287-5614 / 387-33-94
Fax: 287-5614
Correo: dbrenes@tse.go.cr
14. **Luis Guillermo Solís Rivera**
Director
Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas
Universidad de Costa Rica
Tel: 207-4135 / 283-94-35 / 280-22-24 / 368-90-18
/ 225-0959
Fax: 207-4092 / 225-09-59

- Correo: mcpucr@cariari.ucr.ac.cr /
lgsolis@funpadem.com
- 15. Marianela Aguilar**
Secretaria en Ejercicio
Partido Acción Ciudadana
Tel: 281-27-27 / 833-33-46 / 285-01-72 (casa)
Correo: nelaalen@yahoo.com
- 16. Rafael Matamoros Mesén**
Vicepresidente
Partido Renovación Costarricense
Tel: 279-23-82 / 387-65-91 / 279-60-33 (casa)
Fax: 254-3651
Correo: insdesint@hotmail.com
- 17. Rowland Espinosa**
Investigador
PROCESOS
Tel: 231-11-16 / 231-11-54 / 825-23-23
Fax: 296-32-38
Correo: rowland@procesos.org
- 18. Sergio Alfaro Salas**
Profesor
Escuela de Ciencias Políticas
Tel: 442-6231 / 382-6148
Fax: 442-6374
Correo: sialfaro@racsa.co.cr
- 19. Sergio Araya Alvarado**
Director Ejecutivo
Asociación de estudios Ideológicos
Tel: 223-09-15 / 223-75-63 / 389-52-30 / 235-85-54
(casa)
Fax: 233-3334
Correo: sergioaraya20@hotmail.com
- El Salvador**
- 20. Guillermo Gallegos Navarrete**
Diputado por San Salvador
Alianza Republicana Nacionalista
Tel: 281-94-05 / 281-94-01 / 226-54-60 (casa) /
883-4831

- Fax: 281-94-33
Correo: ggallegos@asamblea.gob.sv
- 21. Gustavo Adolfo Perdomo Hernández**
Asesor en Estrategia y Proyectos
Alianza Republicana Nacionalista
Tel: (503) 278-46-32 / 899-1333
Fax: (503) 278-46-34
Correo: karenh_funes@msn.com ,
- 22. Jorge Enrique Urbina**
Director Ejecutivo
Consortio de ONG's de
Educación Cívica de El Salvador (COCIVICA)
Tel: 260-1660 / 877-77-79 (celular) / 262-36-76
(casa)
Fax: 260-4524
Correo: jorgeurbina@yahoo.com
- 23. José Ramón Villalta**
Coordinador Consejo de Directores
Consortio de ONG's de
Educación Cívica de El Salvador (COCIVICA)
Tel: (503)260-1660 / 836-77-12 (celular) /
274-79-46 (casa)
Fax: (503) 260-4524 / 284-97-26
Correo: jsddireccion@integra.com.sv
- 24. Mauricio Herrera**
Gerente de Proyectos / Democracia
Oficina de Democracia y Gobernabilidad
USAID/El Salvador
Tel: (503) 234-16-66 / 871-34-84 (celular) / 289-
26-85
Fax: (503) 298-5747
Correo: mherrera@usaid.gov
- 25. Norma Guevara de Ramirios**
Coordinadora General Adjunta
Frente Farabundo Martí para la Liberación
Nacional
Tel: (503) 226-52-36 / 736-91-23 (celular) /
286-20-86 (casa)

Fax: (503) 226-52-36
Correo: fmlncp@integra.com.sv

Guatemala

26. **Carla Aguilar Stwdinsky**
Asesora en Democracia y Gobernabilidad
USAID/Guatemala
Tel: (502) 23-32-02-02 / 5202-55-57 (celular)
Fax: (502) 23-32-04-92
Correo: CarAguilar@usaid.gov
27. **Eduardo Meyer Maldonado**
Diputado y Secretario General Adjunto
Unión Nacional de la Esperanza
Tel: (502) 22-20-59-16 / Cel: 5990-0748 /
24-34-78-02 (Casa)
Fax: (502) 22-20-59-16
Correo: ceduacion@congreso.gob.gt

Honduras

28. **Antonio Ortezturcios**
Secretario de Capacitación Política
Partido Liberal de Honduras
Tel: (504) 239-22-30 / 982-03-10 (Celular) /
223-67-29 (casa)
Fax: (504) 239-94-46
Correo: antonio_ortez@yahoo.com
29. **José Saúl Escobar**
Magistrado
Tribunal Supremo Electoral
Tel: (504) 239-30-84 / 239-31-68 / 970-14-41
(Celular)
Fax: (504) 239-30-84
Correo: sescobar@tse.hn
30. **Víctor Pacheco**
Vocal I de la Directiva Central
Partido Innovación y Unidad - PINU
Tel: Celular (504) 981-4033 / 220-42-31 /
228-19-26 (casa) Fax: (504) 239-64-13
Correo: victorpachecosd@yahoo.es

Nicaragua

- 31. Lester José Flores Mayorga**
Director Ejecutivo
Partido Liberal Constitucionalista
Tel: (505) 877-88-18 (celular) / 270-95-52 /
252-62-67 (casa)
Tel/Fax: 270-95-52
Correo: chitoyito@yahoo.com
- 32. Miguel Anselmo Rosales Ortega**
Director Ejecutivo, Secretario Nacional de
Formación Política
Diputado ante la Asamblea Nacional por Managua
Partido Liberal Constitucionalista
Tel: (505) 270-95-52 / 886-11-25 (celular) / 277-
51-85 (casa)
Fax: (505) 270-95-52
Correo: maror2000@yahoo.com

Panamá

- 33. Alcibíades Vásquez Velásquez**
Diputado
Partido Arnulfista
Tel: (507) 212-8359 / 212-84-59 ext. 359 / 612-18-
20, 675-54-83 (celulares) / 290-57-98, 220-85-70
(casa)
Fax: (507) 212-84-59
Correo: avasquez@asamblea.gob.pa,
edgar1147@hotmail.com
- 34. Dennis Allen Frías**
Magistrado Vocal
Tribunal Electoral
Tel: (507) 225-01-81 / 673-13-34 (celular) /
235-99-22 (casa)
Fax: (507) 207-01-81
Correo: dallen@tribunal-electoral.gob.pa
- 35. Jorge Ricardo Fábrega**
Secretario General
Partido Solidaridad

Tel: (507) 261-33-16 / 261-50-83 / 675-4030 /
317-9546

Fax: (507) 261-33-16 / 261-5083

Correo: rfabrega95@hotmail.com

36. Juan Pablo Iglesias

Subdirector de Investigaciones Administrativas

Tribunal Electoral

Tel: (507) 207-32-75 / 614-33-49 (celular) /

266-15-87 (casa)

Fax: (507) 207-32-74

Correo: jiglesias@tribunal-electoral.gob.pa

37. Pastor Falconett Barrios

Miembro de la Junta Directiva Nacional

Partido Solidaridad

Tel: (507) 261-33-17 / 647-13-98 (celular) /

229-43-36 (casa)

Fax: (507) 261-33-17

Correo: pfalconett@hotmail.com

República Dominicana

38. Gedeón Santos

Secretario de Formación Política

Partido de la Liberación Dominicana

Tel: (1-809) 763-9911 (Celular) / 688-44-28 /

685-35-40 ext.242 / 539-81-54 (casa)

Fax: (1-809) 688-44-28

Correo: secgralpld@verizon.net.do

39. Javier Cabreja Polanco

Director Ejecutivo

Participación Ciudadana

Tel: (1-809) 685-62-00 / 763-07-44 (celular) /

372-16-24 (casa)

Fax: (1-809) 685-66-31

Correo: j.cabreja@pciudadana.com

40. Manuel Ortega Soto

Democracy Office Director

USAID/República Dominicana

Tel: (1-809) 221-11-00 ext. 7007 / 754-85-86

(celular) / 562-60-25 (casa)
Fax: (1-809) 221-04-44 / 221-65-65
Correo: mortega@usaid.gov ,
mortega99@hotmail.com

IIDH/CAPEL

- 41. Álvaro Artiga González**
Consultor experto
Tel: (503) 210-6625 / 210-6600, ext. 336
Fax: (503) 210-66-67
Correo: alvart@buho.uca.edu.sv
- 42. Fernando Sánchez**
Consultor experto
Tel: 386-3263
Correo: fsanchez@fernandosanchez.org
- 43. José Thompson**
Director
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: jthompson@iidh.ed.cr
- 44. Kevin Casas**
Consultor experto
Tel: (506) 827-2551
Correo: kevin_casas@yahoo.com
- 45. Lucía Coto**
Asistente
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: capel@iidh.ed.cr
- 46. María Lourdes González**
Oficial de programas
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: mlgonzalez@iidh.ed.cr
- 47. Ricardo Valverde**
Oficial de programas
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: rvalverde@iidh.ed.cr

- 48. Rotsay Rosales**
Consultor experto
Tel: (502) 23-68-29-03
Correo: tito69r@yahoo.es
- 49. Sofía Vincenzi**
Oficial de programas
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: svincenzi@iidh.ed.cr

PROGRAMA			Domingo 21			Lunes 22			Martes 23		
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Taller: "Acciones para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en la Región de Centroamérica y República Dominicana" San José, Costa Rica - 22 y 23 de noviembre, 2004			Llegada de participantes internacionales a Costa Rica Acreditación y entrega de materiales  IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos  IDHCAPEL Instituto de Estudios y Formación IDH			8:30 Inauguración del taller Director del IIDH, Director IDHCAPEL Explicación de la metodología y organización de los grupos de trabajo			8:00 Inicio de la tercera sesión temática: TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA Intervención inicial (10 minutos) Kevin Casas, consultor experto Sesión de trabajo en grupos		
						8:00 Presentación de investigaciones aplicadas del IDHCAPEL, en materia de democratización interna de partidos políticos 2003-2004 • Carlos Rodríguez, Universidad de Costa Rica • Ángel, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" • Bolivia, Chile y República Dominicana, Henry Rosales, Universidad de Costa Rica 9:30 Inicio de la primera sesión temática: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA. Intervención inicial (10 minutos) Henry Rosales, Universidad de Costa Rica Sesión de trabajo en grupos			10:30 Receso 11:00 Puesta en común (relatores) 11:30 Discusión general plenaria sobre el primer eje temático INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REGION DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA Párrafo general y cierre académico José Thompson, Director IDHCAPEL Fernando Sánchez, consultor experto 12:00 Almuerzo 12:30 Salida de participantes internacionales hacia sus respectivos países		

**Instituto Interamericano de
Derechos Humanos (IIDH)
Centro de Asesoría y
Promoción Electoral (CAPEL)
Tribunal Superior de Justicia Electoral
(TSJE)**

**Taller: Agenda para el fortalecimiento
de los partidos políticos
en el Cono Sur**

*Asunción, Paraguay
21 - 22 de abril, 2005*

Lista de participantes

Argentina

- 1. Estela B. Molero**
Secretaria de Derechos Humanos
Partido Socialista
Tel/Fax: 4375-2558 / 4375-2559
Correo: pscen@ar.inter.net
- 2. Elsa Quiroz**
Secretaria General
Alternativa para una República Igualitaria
Tel: (5411) 4381-7183 (Partido) /
011-15-53-16-08-38 (celular)
Fax: (5411) 4953-0969 (Bloque) , 4383-4523 (Inst.
Hanna Arendt)
Correo: arinacional@ari.org.ar

3. **Mario Alejandro Scholz**
Coordinador Secretaría de Relaciones
Internacionales
Secretario Relaciones Institucionales del Bloque en
la Cámara de Diputados
Unión Cívica Radical
Tel/Fax: (5411) 6310-7229 ; 6310-7379
Correo: institucionales@bloqueucr.gov.ar
4. **Luciano Rafael Fabris**
Integrante de la Secretaria de Relaciones
Internacionales
Ex Secretario de Relaciones Internacionales del
Gobierno de la Provincia del Chaco
Unión Cívica Radical
Correo: lrfabris@yahoo.com.ar
5. **Juan Manuel Urtubey**
Diputado
Partido Justicialista
Tel: (5411) 6310-7100, ext. 3202
Correo: jurtubey@diputados.gov.ar
6. **Rodolfo Emilio Munné**
Magistrado Presidente
Cámara Nacional Electoral
Tel: (5411) 4342-7991
Fax: (5411) 4343-0824
Correo: rmunne@hotmail.com
7. **Pablo Secchi**
Área Acción con Políticos
Poder Ciudadano
Tel: (5411) 4331-4925
Correo: pablo@poderciudadano.org
8. **Ricardo Roth**
Secretario Electoral
Tribunal Electoral Permanente de Formosa
Tel/Fax: (54-371) 742-2766
Correo: roth@arnet.com.ar

Brasil

- 9. João Almeida**
Diputado
Partido de la Social Democracia Brasileña
Tel: (55 61) 215 5652
Fax: (55 61) 215 2652
Correo: dep.joaoalmeida@camara.gov.br
- 10. José Antonio Dias Toffoli**
Subsecretario de Asuntos Jurídicos
Presidencia de la República
Tel: (55 61) 411 1290
Fax: (55 61) 223 4564
Correo: toffoli@planalto.gov.br
- 11. Leoncio Martins Rodrigues**
Profesor Titular de Ciencia Política
Universidad de Sao Paulo
Tel: (55 11) 3815-2950 / (55 11) 9112-9450
Correo: l.m.rodrigues@uol.com.br
- 12. Hercilio Rohrbacher**
Director
Hospital Regional Hans Dieter Schmidt
Tel/Fax: (55-47) 433-9891
Correo: herciliohrhds@saude.sc.gov.br
- 13. Luis Da Silveira**
- Paraguay**
- 14. Sebastián Acha**
Diputado Nacional
Patria Querida
- 15. Eusebio Ramón Ayala**
Senador Nacional
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)
- 16. José Manuel Bóbeda**
Senador Nacional
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
(UNACE)

17. **Martín Chiola**
Senador
Asociación Nacional Republicana
18. **Rafael Filizzola**
Diputado Nacional
País Solidario
19. **Abel Guastella**
Miembro del Tribunal de Conducta
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE)
Tel: (595-21) 50-84-74
Fax: (595-21) 50-84-74
Correo: unace@hotmail.com
20. **José Guggiari**
Patria Querida
21. **Gustavo Laterza**
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)
22. **Robert Obando**
Secretario
Partido Independiente en Acción
Tel: (595-21) 22-24-65
Fax: (595-21) 20-13-75
Correo: accion@highway.com.py
23. **Miguel Otazú**
Presidente
Partido Independiente en Acción
Tel: (595-21) 22-24-65
Fax: (595-21) 20-13-75
Correo: otazum@pla.net.py
24. **Bader Rachid Lichi**
Senador
Asociación Nacional Republicana
25. **Juan Carlos Ramírez Montalbetti**
Embajador
Partido Liberal Radical Auténtico
26. **Miguel Ángel Ramírez**
Ex-Senador
Asociación Nacional Republicana

- 27. Edmundo Rolón**
Diputado Nacional
Asociación Nacional Republicana
- 28. Jorge Seal**
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)
- 29. Teresita Silvero**
Secretaria
Partido Encuentro Nacional
Tel: / Fax: (595-21) 22-35-10
Cel: (595-21) 223-226-726
Correo: teresilvero@telesurf.com.py
- 30. Luis Torales Kennedy**
Presidente
Partido Encuentro Nacional
Tel: / Fax: (595-21) 22-35-10
- 31. Nilda Velázquez de Cao**
Secretaria
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE)
Tel: (595-21) 50-84-74
Fax: (595-21) 50-84-74
Correo: unace@hotmail.com
- 32. Line Bareiro**
Centro de Documentación y Estudios
Tel: (595-21) 225-000 / 213-246
Correo: line@rieder.net.py; line@cde.org.py
- 33. Stella Cacace**
Secretaria Ejecutiva
CODEHUPY
Tel: (595-21) 44-94-82
Fax: (595-21) 44-94-82
Correo: codehupy@pla.net.py
- 34. Eduardo Bogado**
Oficial de proyectos para gobiernos locales de USAID/Paraguay
Tel: (595-21) 22-07-15
Fax: (595-21) 21-37-32
Correo: ebogado@usaid.gov

- 35. Steven Marma**
Encargado del Área de Democracia de
USAID/Paraguay
Tel: (595-21) 22-07-15
Fax: (595-21) 21-37-32
Correo: smarma@usaid.gov
- 36. Marcello Lachi**
Transparencia Paraguay
Encargado del Proyecto Financiamiento Político y
Campañas Electorales
Tel: (595-21) 22-97-23
Fax: (595-21) 22-81-94
Correo: marcello@pyglobal.com
- 37. Carmen Romero**
Alter Vida
Encargada del programa anticorrupción y
descentralización de Alter Vida
Tel: (595-21) 28-12-73
Fax: (595-21) 28-38-61
Correo: cromero@altervida.org.py
- Uruguay**
- 38. Luis Hierro López**
Pro Secretario General
Partido Colorado
Tel/Fax: (598-2) 418-2377
Correo: hierro.luis@gmail.com
- 39. Gustavo Penadés**
Senador
Partido Nacional
Tel: (598-2) 400-9111, ext. 3258/9
Fax: (598-2) 924-8403 / 929-1607
Correo: gpenades@parlamento.gub.uy
- 40. Fabricio Siniscalchi**
Secretario Político
Frente Amplio
Tel: (598-2) 902-1779 / 6666
Fax: (598-2) 902-3140
Correo: fabrisin@adinet.com.uy

- 41. Alberto Maschwitz**
Magistrado
Corte Electoral
Tel: (598-2) 915-4364
Fax: (598-2) 915-4364
- 42. Carlos Urruty**
Magistrado Presidente
Corte Electoral
Tel: (598-2) 915-9560
Fax: (598-2) 916-0534
Correo: corelect@adinet.com.uy
- 43. Romeo Pérez Antón**
Profesor
Universidad de la República
Tel: (598-2) 409-8168 / 1652
Fax: (598-2) 400-6812 / 408-1917
Correo: rperezanton@hotmail.com
- IIDH/CAPEL**
- 44. Delia Ferreira**
Consultora experta
Tel: (5411) 4328-9964
Correo: deliaferreira@arnet.com.ar
- 45. María Lourdes González**
Oficial de Programas
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: mlgonzalez@iidh.ed.cr
- 46. David Kupferschmidt**
Consultor experto
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: dkupferschmidt@iidh.ed.cr
- 47. Victoria Napky**
Jefa de la Oficina de la Dirección Ejecutiva
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: vnapky@iidh.ed.cr

- 48. Rotsay Rosales**
Consultor experto
Tel: (502) 23-68-29-03
Correo: tito69r@yahoo.es
- 49. José Thompson**
Director
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: jthompson@iidh.ed.cr
- 50. Ricardo Valverde**
Oficial de Programas
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: rvalverde@iidh.ed.cr
- 51. Sofía Vincenzi**
Oficial de Programas
Tel: (506) 234-0404
Fax: (506) 234-0955
Correo: svincenzi@iidh.ed.cr

PROGRAMA		Miércoles 20		Jueves 21		Viernes 22	
TALLER "Acción para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en el Cono Sur"	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	Llegada de participantes internacionales a Asunción, Paraguay		Inauguración del taller José Thompson, Director IDH/CAPREL, Rainer Dondos, Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay		Inicio de la segunda sesión temática: DEMOCRATIZACIÓN EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Intervención inicial (10 minutos) Luis Barreto, Centro de Documentación y Estudios de Paraguay	
		Acreditación y entrega de materiales		Explicación de la metodología y organización de los grupos de trabajo		Sesión de trabajo en grupos	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	9:00		9:00		9:00	
		10:00		10:00		11:00	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	11:00		11:00		11:30	
		12:00		12:00		12:00	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	13:00		13:00		13:30	
		14:00		14:00		15:00	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	15:00		15:00		15:30	
		16:00		16:00		16:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	17:00		17:00		17:30	
		18:00		18:00		18:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	19:00		19:00		19:30	
		20:00		20:00		20:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	21:00		21:00		21:30	
		22:00		22:00		22:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	23:00		23:00		23:30	
		24:00		24:00		24:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	25:00		25:00		25:30	
		26:00		26:00		26:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	27:00		27:00		27:30	
		28:00		28:00		28:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	29:00		29:00		29:30	
		30:00		30:00		30:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	31:00		31:00		31:30	
		32:00		32:00		32:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	33:00		33:00		33:30	
		34:00		34:00		34:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	35:00		35:00		35:30	
		36:00		36:00		36:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	37:00		37:00		37:30	
		38:00		38:00		38:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	39:00		39:00		39:30	
		40:00		40:00		40:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	41:00		41:00		41:30	
		42:00		42:00		42:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	43:00		43:00		43:30	
		44:00		44:00		44:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	45:00		45:00		45:30	
		46:00		46:00		46:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	47:00		47:00		47:30	
		48:00		48:00		48:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	49:00		49:00		49:30	
		50:00		50:00		50:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	51:00		51:00		51:30	
		52:00		52:00		52:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	53:00		53:00		53:30	
		54:00		54:00		54:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	55:00		55:00		55:30	
		56:00		56:00		56:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	57:00		57:00		57:30	
		58:00		58:00		58:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	59:00		59:00		59:30	
		60:00		60:00		60:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	61:00		61:00		61:30	
		62:00		62:00		62:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	63:00		63:00		63:30	
		64:00		64:00		64:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	65:00		65:00		65:30	
		66:00		66:00		66:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	67:00		67:00		67:30	
		68:00		68:00		68:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	69:00		69:00		69:30	
		70:00		70:00		70:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	71:00		71:00		71:30	
		72:00		72:00		72:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	73:00		73:00		73:30	
		74:00		74:00		74:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	75:00		75:00		75:30	
		76:00		76:00		76:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	77:00		77:00		77:30	
		78:00		78:00		78:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	79:00		79:00		79:30	
		80:00		80:00		80:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	81:00		81:00		81:30	
		82:00		82:00		82:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	83:00		83:00		83:30	
		84:00		84:00		84:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	85:00		85:00		85:30	
		86:00		86:00		86:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	87:00		87:00		87:30	
		88:00		88:00		88:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	89:00		89:00		89:30	
		90:00		90:00		90:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	91:00		91:00		91:30	
		92:00		92:00		92:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	93:00		93:00		93:30	
		94:00		94:00		94:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	95:00		95:00		95:30	
		96:00		96:00		96:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	97:00		97:00		97:30	
		98:00		98:00		98:30	
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21 y 22 de abril 2005 Hotel Sheraton, Asunción, Paraguay	99:00		99:00		99:30	
		100:00		100:00		100:30	

**Instituto Interamericano de Derechos
Humanos (IIDH)
Centro de Asesoría y Promoción
Electoral (CAPEL)
Tribunal Electoral del Poder Judicial de
la Federación (TEPJF)
Instituto Federal Electoral (IFE)**

**Taller: Agenda para el fortalecimiento
de los partidos políticos en México**

*Distrito Federal, México
28 - 29 de abril, 2005*

Lista de participantes

Partidos Políticos

- 1. Alfredo Jiménez**
Secretaría de Relaciones Internacionales
PRD
- 2. Amabilia Terrazas**
Instituto de Estudios de la Revolución
PRD
- 3. Aurea Garcidueñas**
Secretaría de Relaciones Internacionales
PRD
- 4. Azucena Reyes**
Secretaría de Asuntos Juveniles
PRD

5. **Carlos M. Guerrero y Guilló**
Coordinador Técnico del Comité Nacional Editorial
y de Divulgación
CEN, PRI
6. **Claudio Jones Tamayo**
Director de Estudios Políticos
Fundación Rafael Preciado, PAN
7. **Cutberto Ledesma**
Instituto de Estudios de la Revolución
PRD
8. **Eduardo Martínez**
Coordinación de Formación Básica
Secretaría de Doctrina y Formación, PAN
9. **Gilberto Gálvez**
Secretario Nacional de Deporte
PC
10. **Héctor Chávez Barrón**
Director General
Fundación Humanismo Político, PAN
11. **Herman Domínguez**
Secretaría de Organización y Acción Política
PC
12. **Javier Romero**
Secretaría de Asuntos Juveniles
PRD
13. **Lázaro Martínez**
Secretaría de Asuntos Juveniles
PRD
14. **Martha A. Tagle Martínez**
Secretaría de Acción Ciudadana y Coordinadora
Convergencia Mujeres
15. **Martha Sánchez**
Secretaría de Derechos Humanos e Indígenas
PRD
16. **Mary Carmen González**
Fundación Heberto Castillo, PRD
17. **Mary Carmen Salvatori**
Convergencia Mujeres

18. **Mirna Hoyos Schlamme**
Contralora General
PRI
19. **Pedro Jiménez León**
Secretario de Organización y Acción Política
Convergencia
20. **Rubén Alejandro Rodríguez**
Secretario Técnico del Tesorero Nacional
PAN
21. **Vicente M. Moreno García**
Tesorero
PC
22. **Zuleyma Hidobro**
Coordinadora Jurídica
PC
- Académicos**
23. **Dong Nguyen**
Representante
PNUD, México
- Organizaciones internacionales**
24. **Julian Quibell**
Director
National Democratic Institute
- Internacionales de partidos**
25. **Jürgen Morris**
Representante
Fundación Frederich Ebert Stiftung
26. **Víctor Becerra**
Coordinador de Programas
Fundación Frederich Naumann Stiftung
- Organismos de cooperación internacional**
27. **Gabriela Capó**
Representante
British Council

Organismos electorales

- 28. **Luis Carlos Ugalde**
Consejero Presidente
IFE
- 29. **Manuel Carrillo Poblano**
Coordinador de Asuntos Internacionales
IFE
- 30. **Svetlana Rivera**
IFE
- 31. **Eloy Fuentes Cerda**
Magistrado Presidente de la Sala Superior
TEPJF
- 32. **Jesús Orozco Henríquez**
Magistrado de la Sala Superior
TEPJF
- 33. **Leonel Castillo González**
Magistrado de la Sala Superior
TEPJF
- 34. **Yolli García**
Magistrado Regional
TEPJF
- 35. **Enrique Aguirre Saldivar**
Secretario de Estudio y Cuenta
TEPJF
- 36. **Víctor Manuel Rosas**
Secretario de Estudio y Cuenta
TEPJF
- 37. **Alejandra Barreiro**
TEPJF
- 38. **Alejandro Camacho**
TEPJF
- 39. **Carlos García Reyna**
TEPJF
- 40. **Citlali García**
TEPJF
- 41. **Fernanda G. Tucker**
TEPJF

- 42. Gerardo Sánchez García**
TEPJF
- 43. Héctor Dávalos**
TEPJF
- 44. Juan C. Villalobos**
TEPJF
- 45. Omar Espinoza Hoyo**
TEPJF
- 46. Ximena Corredor**
TEPJF

- IIDH/CAPEL**
- 47. José Thompson**
Director
- 48. María Lourdes González**
Oficial de Programas
- 49. Ricardo Valverde**
Oficial de Programas
- 50. Álvaro Artiga**
Consultor experto
- 51. David Kupferschmidt**
Consultor experto
- 52. Jean François Prud'homme**
Consultor Experto
- 53. Rotsay Rosales**
Consultor experto

PROGRAMA		JUEVES 28		VIERNES 29	
TALLER: "AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO" 28 y 29 de abril, 2005 México, Distrito Federal   	 	10:00	Integración del taller Introducción al ECHUCAPEL Eduardo Hernández, Director ECHUCAPEL del IFEU de México Luis Carlos Urdiles, Consejero Presidente del IFE	10:00	Inicio de la segunda sesión temática: TRANSFORMACIÓN EN LOS PARTIDOS POLITICOS
		10:30	Explicación de la metodología y organización de los grupos de trabajo	10:30	Intervención inicial (10 minutos) Alvaro Ariza, Profesor de la Universidad Centroamericana (UCA)
		11:00	Presentación de investigaciones aplicadas al ECHUCAPEL, en materia de democratización interna de partidos políticos 2000-2004 - Argentina: Gabriela Ponzani, Grupo Argentino de la Universidad Centroamericana "José Simón Cachier" - Bolivia, Chile y República Dominicana: Rosaly Rosales, Profesor de la Universidad de Costa Rica	11:00	Receso
		12:30	Presentación de los conceptos sobre la aplicabilidad a la realidad política mexicana de las perspectivas contenidas en el documento "Partidos políticos en América Central: Transformación y retos para su fortalecimiento" - Juan Francisco Puchthorne, Coordinador General Académico del Colegio de México	12:30	Receso
		13:00	Inicio de la primera sesión temática: ASISTENTE A LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS	13:00	Inicio de la tercera sesión temática: TRANSFORMACIÓN EN LOS PARTIDOS POLITICOS
		13:15	Intervención inicial (10 minutos) Rosaly Rosales, Profesor de la Universidad de Costa Rica	13:15	Intervención inicial (10 minutos) Juan Francisco Puchthorne, Coordinador General Académico del Colegio de México
		13:30	Receso	13:30	Receso
		14:30	Receso	14:30	Receso
		15:00	Receso	15:00	Receso
		15:30	Receso	15:30	Receso
		16:00	Receso	16:00	Receso
		16:30	Receso	16:30	Receso
		17:00	Receso	17:00	Receso
		17:30	Receso	17:30	Receso
		18:00	Receso	18:00	Receso

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2004-2006)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

María Elena Martínez
Vicepresidenta

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Gisèle Côté-Harper

Margaret E. Crahan

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Pedro Nikken

Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Mónica Pinto

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Cristian Tattenbach

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro
Evelio Fernández Arévalos
Freddy Gutiérrez Trejo
Florentín Meléndez
Paolo G. Carozza
Víctor E. Abramovich

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sergio García Ramírez
Alirio Abreu Burelli
Oliver Jackman
Antônio A. Cançado Trindade
Cecilia Medina Quiroga
Manuel E. Ventura Robles
Diego García Sayán

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.