

**IIDH**

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

# Plan Estratégico Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006 - 2010

Marzo 2007









**Plan Estratégico**  
**Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina**  
**2006 - 2010**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

Marzo 2007

---

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

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

***Equipo productor de la publicación:***

José Thompson  
María Lourdes González Arias  
*Coordinación académica*

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

Mundo Gráfico  
*Impresión*

*Las fotos que se presentan en esta publicación forman parte del trabajo realizado por el IIDH/CAPEL con los partidos políticos y otros actores en los talleres de trabajo regionales realizados entre el 2004 y 2005 en América Latina.*

**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](mailto:uinformacion@iidh.ed.cr)

**[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)**

## I. Introducción

Con base en las conclusiones del proceso de consulta de alcance latinoamericano que el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) impulsó en los años 2004 y 2005, con talleres celebrados en Santiago de Chile para la Región Andina (marzo 2004), en San José, Costa Rica, para Centroamérica y República Dominicana (noviembre 2004), en Asunción, Paraguay para el Cono Sur y Brasil (abril 2005) y en ciudad de México para ese país (abril 2005), se ha elaborado este Plan Estratégico de acciones hacia el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina y el Caribe.

Este proceso se ha alimentado también de los resultados de las investigaciones aplicadas en los años 2000 a 2001 para Centroamérica y Panamá y 2003 y 2004 para Bolivia, Chile y República Dominicana; complementados con los de otras investigaciones efectuadas por el IIDH-CAPEL en materia de partidos políticos, entre el 2003 y el 2005.

Este esfuerzo ha sido acompañado, en los últimos años, por varias agencias de la cooperación internacional, especialmente USAID, PRODECA, ASDI y OSXFAM-Chile.

El IIDH-CAPEL ha elegido, con base en estos insumos, los ejes de “*institucionalización*”, “*democratización*” y “*transparencia*”; y cuenta con modelos teóricos respaldados por datos empíricos para promover el fortalecimiento de los partidos políticos en la región.

Se espera que, al finalizar el año 2006, este Plan Estratégico ya estará en ejecución por medio de proyectos piloto de alcance nacional.

## II. Justificación

### 2.1. El Estado del Contexto

La democracia representativa ha avanzado de manera impresionante en el Hemisferio Occidental en los últimos veinte años, al punto de constituirse hoy en día casi en la unanimidad

en esta parte del mundo<sup>1</sup>. A pesar de momentos críticos, que han terminado por acortar el mandato de algunos presidentes, puede decirse que, en materia de democracia electoral, Latinoamérica se manifiesta sólida y comparte un lenguaje común, evidenciado, por ejemplo, en el buen funcionamiento de las asociaciones de organismos electorales y el flujo continuo de cooperación horizontal en esta materia, que el IIDH-CAPEL, al igual que otras entidades, promueve en la región.

No obstante lo anterior, subsisten dificultades severas que afectan el fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe<sup>2</sup> (“la región”) y que generan insatisfacción en la población respecto de su sistema político. Entre estos temas, el declive de los partidos políticos, como vehículos de competencia representativa y política es punto central. Repetidamente en el tiempo y de manera similar en los distintos países de la Región, los partidos políticos ocupan uno de los últimos lugares en los estudios de opinión que intentan medir la credibilidad y confianza de los ciudadanos<sup>3</sup>.

Entre otros factores propios de la evolución histórica y política de la región<sup>4</sup>, el declive de los partidos políticos tiene que ver con su fragilidad institucional y funcional, que se traduce en incapacidad de articular adecuadamente y ejercer con eficacia su posición, en el gobierno o en la oposición. Algunos de los problemas más acuciantes en la región, como los retos derivados de la globalización, el estancamiento económico,

<sup>1</sup> Como bien se entiende, Cuba es la excepción que impide la unanimidad. Por sus características especiales, la realidad cubana no califica para las consideraciones que se hacen en este documento.

<sup>2</sup> A los efectos de este documento, la realidad enfocada primordialmente es la de la América Latina continental y de República Dominicana. Por razones culturales y de sistema de gobierno, tanto Haití como el Caribe anglófono exhiben particularidades que no hacen aplicables algunos de las observaciones aquí emitidas.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la información contenida en el Latino-barómetro, accesible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>4</sup> Tales como las dificultades de las democracias “recuperadas” para afrontar con éxito los retos del desarrollo y de la superación de la pobreza y las desigualdades.

la pobreza y la desigualdad, así como la extensión de la corrupción, parecen superar con mucho las posibilidades reales de pensamiento y de acción de los partidos políticos.

El gran reto es lograr una democracia más integral: sistema democrático más robusto, fortalecimiento de su institucionalidad, donde además de lo meramente institucional, se considere aspectos económicos, sociales y de construcción de ciudadanía.

Existe, en América Latina y el Caribe, un marco institucional que engloba la realidad de los partidos políticos, que se compone de una esfera legal, de la presencia de los Organismos Electorales y de los mecanismos de interacción de los partidos políticos con la sociedad, especialmente, con las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, con los cuales tiene frecuentes enfrentamientos y contradicciones.

A pesar de este marco institucional, los partidos políticos han sido, a menudo, desplazados en áreas tan importantes como los debates para la determinación de las políticas públicas y de las negociaciones para importantes acuerdos internacionales. Se sienten, además, amenazados por la influencia de las organizaciones de la sociedad civil, por lo cual las perciben como competencia que busca reemplazarlos. En el hecho de que estas relaciones sean bastante tensas, tanto los partidos políticos como las organizaciones de la sociedad civil tienen responsabilidad. Los contactos entre ellos, lamentablemente, son en la mayoría de los casos en situaciones de confrontación y no de cooperación.

El trabajo con organizaciones de la sociedad civil y organismos electorales presenta dos desafíos centrales (alcanzables): la necesidad de vencer la desconfianza recíproca; y la necesidad de proteger la respectiva independencia.

En este cuadro de situación, conviene preguntarse si es oportuno pensar en estrategias para el fortalecimiento de los partidos políticos, especialmente desde la perspectiva de la cooperación internacional. Lo cierto es que la experiencia ha demostrado que, al menos en el mundo occiden-

tal, es impensable la democracia sin partidos políticos y, de hecho, ha indicado que, cuanto más fuerte sea el sistema de partidos políticos, más sólida tiende a ser la democracia y mayor capacidad de respuesta exhibe el régimen nacional para enfrentar la cambiante agenda internacional.

América Latina no ha estado ausente del ensayo de movimientos o plataformas distintas de los partidos políticos, a menudo con una marcada dependencia de figuras individuales, pero se ha evidenciado una fuerte inclinación a los esquemas autoritarios en cada uno de estos esquemas<sup>5</sup>. Sea como sea, los partidos políticos siguen representando la opción para la traducción de los intereses de grupos y sectores en propuestas políticas; y, su fortalecimiento, es uno de los elementos centrales en el diseño y ejecución de la ruta para continuar la profundización y acentuar la solidez de la democracia en la región.

Hasta hace relativamente poco tiempo, las cuestiones asociadas con la vida y estado de los partidos políticos eran consideradas como estrictamente internas en cada país y en cada sistema; parecía haber poco espacio para la acción de entidades internacionales más allá de su apoyo a programas específicos de capacitación<sup>6</sup>. Sin



<sup>5</sup> La estrategia de Fujimori en el Perú es un buen ejemplo de esta tendencia y de sus posibles derivaciones.

<sup>6</sup> Frecuentemente impulsados por las “internacionales de partidos” y por tanto vinculadas a la afinidad de un determinado partido con la orientación ideológica de esa “internacional”.

embargo, dada la extensión de la situación crítica en que se encuentran y a partir de una conciencia más clara acerca de este estado de cosas, los partidos políticos en la región han empezado a tomar medidas para reposicionar y fortalecer sus capacidades, percibiendo la necesidad de contar con la cooperación internacional como un aliado y así buscar fórmulas y estrategias que rebasen el ámbito exclusivamente nacional. En otras palabras, los partidos políticos aceptan hoy en día su situación crítica y se han acercado a instancias internacionales en busca de ayuda, sabiendo que los temas de la democracia se han vuelto crecientemente internacionales y globales.

## 2.2. Antecedentes Institucionales de la Iniciativa

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 IIDH-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*”, sostenido como parte 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, es la apertura de espacios para diseñar mecanismos que avancen hacia la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

La acción de IIDH-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 (*Ver Anexo I*), 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 IIDH-CAPEL ha desarrollado dos 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 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 y cohesión de los partidos políticos.*
- *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 del 2004, en Santiago de Chile.

El Taller fue el inicio del proceso de consultas que finalmente abarcaría a toda América Latina y que permitió corroborar con 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, las conclusiones preliminares de las investigaciones y determinar algunas prioridades



de trabajo. A los efectos de este documento, interesa resaltar las siguientes:

- Los ejes de **institucionalización, democratización y transparencia** son pilares válidos de una estrategia de trabajo,

*pero los consensos son progresivamente más difíciles conforme se pasa de lo más interno (institucionalización) a lo más externo (transparencia). En todo caso, hay experiencias rescatables desarrolladas en el seno de los partidos políticos o en otros campos, aplicables a ellos.*

- *Cada vez más, se instala un lenguaje común en materia de fortalecimiento de partidos políticos, que involucra a buena parte de sus dirigentes, pero también a ciertas organizaciones no gubernamentales, a los organismos electorales con mayor mandato en materia de partidos políticos y a la cooperación internacional. Esto hace más factible alcanzar consensos y establecer prioridades compartidas. Por ejemplo, en todos los casos (institucionalización, democratización y transparencia) se percibe espacio y sentido para la acción de la cooperación internacional.*
- *Los “agentes de cambio” (en pro de la modernización y la democratización) al interior de los partidos políticos son cada vez más numerosos y tienden a moverse hacia el establecimiento de contactos informales con sus similares de otros países. Sin embargo, hay fuertes resistencias de los centros de poder en los partidos políticos, por lo cual es opinión general que es impensable una estrategia de cambio exclusivamente “hacia adentro” y con mayor claridad se percibe un papel para otras entidades, como los organismos electorales y los espacios abiertos por la cooperación internacional.*
- *Con rapidez, los partidos políticos o algunos de sus miembros empiezan a acercarse a los espacios que se van abriendo, en busca de opciones de asistencia técnica o de información calificada para promover mecanismos de democratización o de modernización al interior de sus respectivos países*
- *Apesar de las diferencias nacionales, existe un espacio válido para el análisis de iniciativas sub-regionales, lo cual parece indicar que*

*habría bases para un acercamiento a la Región (América Latina y el Caribe) a partir de enfoques sub-regionales y eventualmente, su combinación con los nacionales que vayan surgiendo.*

- *Una mayor incursión del IIDH-CAPEL en el fortalecimiento de los partidos políticos fue aceptada y reconocida como un avance en las posibilidades de trabajo en esta área y sobre todo, como una oportunidad para vincular a los organismos electorales en esta iniciativa<sup>7</sup>. De la misma manera, se indicó que esta entidad podría ser la idónea para promover mayor comprensión entre partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.*

Las anteriores conclusiones configuran una base concreta que tiene ahora el potencial de transformarse en una línea de acción de mayor alcance y de mayor incidencia.

### 2.3. Interés y Relevancia del Plan Estratégico

El objetivo de este “Plan Estratégico sobre el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina” se inserta en las principales preocupaciones de los académicos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y la propia clase política latinoamericana respecto al funcionamiento de los partidos políticos. El fortalecimiento de los partidos políticos es una de las tareas más importantes para construir democracias de calidad, tras los procesos de democratización que han experimentado la mayoría de los países latinoamericanos.

La experiencia partidista no ha sido homogénea y, aún hoy, los desafíos a los que se

<sup>7</sup> En la lectura de CAPEL esta es ciertamente una oportunidad pero no está exenta de riesgos que deberá tener en cuenta en la ejecución de esta línea de trabajo, a fin de que la acción con partidos políticos no ponga en peligro su posición como eje de la red interamericana de organismos electorales. En la óptica de los partidos políticos, sin embargo, la presencia y comunicación con los organismos electorales es razonable y valiosa, mucho más que con las organizaciones de la sociedad civil.

enfrentan los partidos políticos son diferentes entre partidos políticos de un mismo país y entre sistemas de partidos políticos. Varía el número



de partidos políticos que compite<sup>8</sup>; la fortaleza de los “cleavages” que le dieron origen; el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos políticos<sup>9</sup>; la presencia (o no) de partidos políticos antisistema; la densidad organizativa<sup>10</sup>, el desarrollo territorial y la disciplina interna de sus miembros; si todo el electorado potencial está incorporado a la competencia política a través de organizaciones políticas que le representen; el nivel de democracia interna<sup>11</sup> o el descrédito que tienen ante los ciudadanos. Por tanto, al ser diferente el mundo partidista en sí, también serán diferentes las estrategias a desarrollar de cara a su fortalecimiento.

La relación de los ciudadanos con los partidos políticos tampoco ha sido homogénea en el tiempo. Mientras los partidos políticos fueron considerados piezas centrales del sistema político, nadie les reclamó capacidad de gobierno, que fueran internamente democráticos o que se preocuparan por la relación elector-partido a través de más mecanismos de rendición de cuentas. En los primeros momentos post-transición había demasiadas cosas importantes

<sup>8</sup> Ver Freidenberg y Alcántara (2006, en prensa).

<sup>9</sup> Ver los trabajos de Mainwaring y Scully (1995) y la actualización del índice en Payne et. al. (2003).

<sup>10</sup> Alcántara y Freidenberg (2001).

<sup>11</sup> Ver Freidenberg (2005).

en juego (como la definición de las reglas de juego, la propia estabilidad de la democracia o mantener el control del sector militar por parte de los civiles) como para reclamarle a estos actores un mejor funcionamiento. Pero esto ha cambiado. En la actualidad, el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones de representación, el modo en que toman sus decisiones y la disminución de la distancia que tienen con los ciudadanos son preocupaciones centrales para la estabilidad de la democracia y para mejorar el funcionamiento del sistema político en su conjunto.

En algunos países los partidos políticos se encuentran frente a un punto de inflexión. Los ciudadanos exigen que cambien o, incluso, que dejen de formar parte del sistema político<sup>12</sup>, aún cuando resulta difícil pensar en un sistema democrático sin partidos políticos. Los partidos políticos deben reaccionar y mejorar su vinculación con los electores, sus niveles de institucionalización, la inclusión de sus integrantes en los procesos de tomas de decisiones, sus habilidades para desarrollar políticas públicas y ejercer buenos gobiernos así como también mejorar la capacitación y habilidades de gestión de sus miembros.

En este escenario crítico, acciones como las desarrolladas por IIDH-CAPEL resultan centrales para contribuir en el fortalecimiento de los partidos políticos de América Latina y, con ello, en el funcionamiento de la democracia en la región así como también suponen un esfuerzo para la implementación de los insumos que, desde la academia, se han ido desarrollando en los últimos años.

### III. Descripción del proyecto

Los antecedentes institucionales y las características del mandato y la trayectoria de IIDH-CAPEL permiten delinear el perfil de un nuevo programa estratégico de acción en materia

de fortalecimiento de partidos políticos que tenga las siguientes notas definitorias:



## 3.1. Objetivos

### 3.1.1. Objetivo Estratégico

- *Fortalecer a los partidos políticos, en su organización y capacidad de gestión (eficiencia y eficacia), con especial énfasis en su institucionalización, democratización y transparencia, algo vital para elevar legitimidad de las democracias y la promoción de derechos humanos en América Latina.*

### 3.1.2. Objetivos Específicos

- *Recuperar las buenas prácticas de fortalecimiento de los partidos políticos en las áreas de institucionalización, democratización y transparencia.*
- *Identificar los componentes que configuran cada estrategia de fortalecimiento de los partidos políticos a desarrollar en la práctica, como experiencia piloto en al menos cinco países de la región.*
- *Desarrollar una red de apoyo para su difusión, incluidos los agentes de cambio al interior de los partidos políticos y su interacción con otros sectores, tales como organismos electorales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación social.*

<sup>12</sup> Esto ha quedado de manifiesto en diferentes momentos y bajo distintas consignas en Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú.

### 3.2. Esquema General

El programa de fortalecimiento de partidos políticos que se propone tendrá una duración de **cinco años** y mantendrá como **ejes temáticos** los de:

- *Institucionalización*
- *Democratización*
- *Transparencia*

El trabajo del IIDH-CAPEL se desarrollará por medio de las siguientes **líneas de acción**:

- *Formación política en distintos niveles y temas*
- *Asesoría técnica e intercambio para la reforma interna*
- *Generación de espacios de encuentro con otros sectores de interés*
- *Información especializada y redes cibernéticas e informales*
- *Investigación / Diagnóstico: análisis de contexto y factores ambientales; análisis de aspectos formales e informales; investigaciones complementarias que sean necesarias*

Para su compatibilidad con el mandato y la trayectoria del IIDH-CAPEL el proyecto tendrá que guardar ciertas **características generales**, entre ellas, las siguientes:

- *Naturaleza inclusiva: lo que significa que debe estar abierto a la participación de todos los partidos políticos (con representación legislativa, en principio) y no puede trabajar en un país si solamente lo hace con un determinado partido político;*
- *Trabajo “con” los partidos políticos: para que la estrategia sea exitosa y bien recibida, ésta debe ser elaborada en conjunto con los partidos políticos; en temas álgidos como el de democracia interna, las propuestas de reforma deben venir de lo interno de los partidos políticos;*
- *Interacción con otras redes: lo que implica la compatibilidad con el funcionamiento*

*de la red interamericana de organismos electorales (que cuenta con IIDH-CAPEL como su Secretaría Ejecutiva) y el potencial de vinculación con las redes de organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia (RID y Acuerdo de Lima);*

- *Libertad de expresión: para llevar a cabo de manera adecuada la transmisión de pensamientos y de conocimientos; con la capacidad de invitar ampliamente a posibles participantes y profesores;*
- *Potencial de colaboración con otras entidades: lo que se traduce en la posibilidad de explorar alianzas locales o internacionales que potencien el efecto del proyecto, en concordancia con las prioridades estratégicas del IIDH-CAPEL.*

### 3.3. Categorías Conceptuales

#### Fortalecimiento de los partidos políticos<sup>13</sup>

La necesaria reflexión de los partidos políticos sobre sí mismos y de la sociedad sobre los partidos políticos, que requiere la consolidación y el desarrollo de la democracia en la región, 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, 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 políticos necesitamos en la región, 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,

<sup>13</sup> Ferreira Rubio, Delia M. Comentarios en clave Cono Sur al documento “Partidos Políticos en la región andina: Transformaciones y líneas para su fortalecimiento”, de Fernando F. Sánchez C.



ciudadanía inclusiva y control de agenda por parte de los ciudadanos. Es necesario reflexionar sobre cuáles serán las funciones de los partidos políticos en las democracias del mañana y cómo deben prepararse para estar a la altura de los desafíos.

La reconstrucción de los consensos valorativos básicos en una cultura democrática será tan o más importante aun que la adopción de modelos institucionales o de ciertas reglas de procedimiento. Hay una pregunta reiterada que es la clave de bóveda para el fortalecimiento de los partidos políticos 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 políticos y los dirigentes sólo será posible si los partidos políticos 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 políticos 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 políticos, 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.*

No siempre los partidos políticos fuertemente institucionalizados en lo organizativo interno, serán instituciones funcionales para la democracia. Lo que necesitamos en la región tiene más que ver con la solidez de los partidos políticos, que con las características organizativas de los mismos. Supongamos que tenemos muchos partidos políticos fuertemente institucionalizados, con un perfil ideológico claro y definido, esto podría darse en el contexto de un sistema de partidos políticos 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, el fortalecimiento de los partidos políticos se entiende como 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 políticos desde esa perspectiva, requiera necesariamente partidos políticos fuertemente institucionalizados en cuanto organizaciones.

Los procesos políticos y sociales que conducen a la consolidación de los modelos democráticos son multi-causales y no unidireccionales. El

fortalecimiento de los partidos políticos contribuirá a consolidar la democracia y la gobernabilidad y a acelerar la adopción de los valores democráticos en la ciudadanía, 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.

### Dimensión informal en el funcionamiento de los partidos políticos

Es importante la introducción de la dimensión informal en el funcionamiento de los partidos políticos<sup>14</sup>. El hecho de que el proyecto se concentre sólo en la dimensión formal puede llevar a cometer errores de diagnóstico y a hacer poco efectivo el desarrollo de las acciones de fortalecimiento. En muchos partidos políticos latinoamericanos, las principales decisiones, la gestión de los recursos, las carreras partidistas y la selección de candidatos se llevan a cabo por fuera de los canales y órganos partidistas, a través de redes informales, contactos personales y vínculos de patronazgo. En estos partidos



políticos, la mayor parte de los lazos organizativos se encuentran en los márgenes de la burocracia,

las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que los militantes trabajan en el hogar, el negocio o el despacho personal del líder local o, en algunos casos, en sus propias casas.

Cada líder local posee autonomía para establecer oficinas donde desee, de financiarlas y dirigir las como si fueran propiedad personal. En estos partidos políticos, el financiamiento de las actividades se suele conseguir de manera informal (incluso a veces ilegal); las burocracias suelen ser cáscaras vacías, que no tienen recursos ni personal; los Congresos, asambleas internas y los otros órganos de gobierno se realizan para cubrir las apariencias o para legitimar decisiones tomadas desde las cúpulas y los Estatutos suelen ser violentados o, simplemente, ignorados.

Estas redes constituyen el “corazón” de muchos partidos políticos de la región: reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos. Es así que los análisis que ignoran estas estructuras pierden de vista gran parte de lo que realmente ocurre dentro de los partidos políticos.

En América Latina, hay partidos políticos tanto con organizaciones formales como con organizaciones informales. Incluso muchos partidos políticos están formalmente estructurados pero existe un vacío importante dentro de esta organización. La organización formal y la real son muy diferentes, tanto que frente a ellas pareciera que en realidad se está ante partidos políticos distintos. El hecho de no ver lo que ocurre detrás de la formalidad partidista puede llevar a pensar que ese partido se encuentra débilmente organizado o que carece de estructura organizativa. Por el contrario, el hecho de sí observar lo ocurre detrás de la estructura formal puede llevar a la conclusión de que es un partido muy fuerte y que está altamente institucionalizado<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ver los textos de Lauth (2000); Borocz (2000) y, aplicados a América Latina, Freidenberg y Levitsky (2006) o Helmke y Levitsky (2006).

<sup>15</sup> La institucionalización partidista, definida como “procesos por los cuales las reglas y procedimientos son conocidos, aceptados y practicados por los miembros, si no universalmente aceptados” (Mainwaring y Scully 1995: 4), es a menudo asociada a la institucionalización

## Institucionalización<sup>16</sup>

Partiendo de la definición ofrecida por Constantino Urcuyo<sup>17</sup>, y de acuerdo a nuestra

¿Hasta dónde hemos avanzado y cuáles son las principales reformas que hacen falta para lograr la consolidación institucional de los partidos políticos en América Latina? Para contestar



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

En términos de los niveles de institucionalización en los partidos políticos de la región, se propone la siguiente pregunta general:

a las siguientes líneas (*Ver Anexo 2: Guía de preguntas por eje*):

- *Estructura interna*
- *Organización geográfica*
- *Permanencia/intermitencia institucional*
- *Relevancia o peso real de órganos del partido*
- *Transformaciones o reformas para impulsar el fortalecimiento institucional*

## Democratización<sup>18</sup>

Construyendo sobre la definición ofrecida por Rubén Hernández<sup>19</sup>, y de acuerdo a nuestro parecer, democratización en los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que la escogencia de dirigentes internos, la designación de candidatos a puestos de elección popular, y el diseño y determinación de la plataforma programática y/o ideológica del partido sea producto de la voluntad libremente expresada de la mayoría de

formal. Como ha señalado O'Donnell (1996), las estructuras informales pueden ser altamente institucionalizadas. Por ejemplo, las redes de patronazgo y de clientelismo están a menudo institucionalizadas y funcionan como maquinarias políticas. Las organizaciones de partido pueden estar formalmente institucionalizadas; informalmente institucionalizadas, o débilmente institucionalizadas (Freidenberg y Levitsky 2006).

<sup>16</sup> IIDH. Cuaderno CAPEL 50 “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” (2006).

<sup>17</sup> Urcuyo Fournier 1997a, p. 4.

<sup>18</sup> IIDH. Cuaderno CAPEL 50 “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” (2006).

<sup>19</sup> Hernández Valle 1991, pp. 67-68.

sus miembros. Más aún, para considerar a un partido como democrático este debe de contar con mecanismos formales y/o informales que garanticen el acceso fluido y oportuno entre miembros de distintos niveles a lo interno de la institución, y con la flexibilidad para escuchar e incorporar a grupos organizados relevantes en el país en sus estructuras.

En cuanto al estudio de los niveles de democratización en los partidos políticos de la región, se plantea la siguiente pregunta general: ¿Cómo se pueden profundizar los niveles de democratización en los partidos políticos de América Latina y así elevar su representatividad y legitimidad política, sin sacrificar su fortaleza y cohesión institucional? Para dilucidar esta pregunta proponemos reflexionar en torno a las siguientes líneas (*Ver Anexo 2: Guía de preguntas por eje*):

- *Nociones y relevancia de la democratización en el partido*
- *Reglas y procedimientos para elección de candidatos a puestos públicos o de dirigencia*
- *Acceso de bases o mandos medios a dirigencia y líderes electos del partido*
- *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*
- *Participación o representación dentro del partido de movimientos o grupos de interés relevantes en el país*
- *Transformaciones y reformas para impulsar el fortalecimiento de los niveles de democratización*

### Transparencia<sup>20</sup>

En términos generales, transparencia en los partidos políticos se ha asociado con la existencia

<sup>20</sup> IIDH. Cuaderno CAPEL 50 “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” (2006).

de claridad y probidad en la proveniencia, distribución, manejo y uso de los fondos con que estos cuentan para financiar sus actividades, tanto electorales como no electorales<sup>21</sup>. 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 en la región, se plantea la siguiente pregunta general: ¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de América Latina, y qué impacto tendrán estos cambios en su fortaleza institucional y su legitimidad democrática? Para responder esta pregunta nos parece adecuado discutir en torno a las siguientes líneas:



- *Proveniencia y manejo del financiamiento del partido*
- *Probidad y aceptación general de procesos electorales internos (elección de candidatos a puestos de elección popular o de dirigencia)*

<sup>21</sup> Ver por ejemplo, Casas Zamora 2003; García Laguardia 2003; Zovatto G. 2003; PEN 2001, Cáp. 9., especialmente pp. 285-296.; Urcuyo Fournier 1997b.

- *Existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción*
- *Organización de actividades de rendición de cuentas*
- *Transformaciones o reformas para impulsar el mejoramiento de la transparencia*
- *Interés y compromiso expreso de actores involucrados*
- *Condiciones mínimas de institucionalidad*
- *Interacción entre organismo electoral y partidos políticos*
- *Potencial de alianzas con otras instituciones e iniciativas coincidentes*
- *Preferiblemente, en período no afectado por contienda electoral*

**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 políticos están mutuamente relacionados. Esto ya sea porque se refuerzan unos a otros, o dado que entran en tensión<sup>22</sup>.

**3.4. Método de Trabajo**

a) *Identificación de países para acción nacional: A partir de las prioridades establecidas, se identificará los países en que habrá una acción intensa en la puesta en práctica de experiencias piloto con los partidos políticos interesados en participar. Se pretende encontrar “buenas prácticas” que se puedan adaptar a las particularidades históricas, culturales, sociales, de cada país.*

*Los criterios a considerar, para seleccionar los países donde se desarrollarán las experiencias piloto, se especifican a continuación:*

- *Trabajo previo de exploración de parte del IIDH-CAPEL.*
- *Previo análisis-diagnóstico de la situación de los partidos políticos*

b) *Formulación de planes estratégicos de acción nacional: para cada plan de acción nacional se deberá establecer prioridades entre los ejes: institucionalización – democratización - transparencia, en el entendido de que la acción en uno de los ejes también generará cambios en los otros dos. Es importante tener en cuenta que entre estos tres ejes hay tensiones y refuerzos. Igualmente se deberá asignar prioridad a las líneas de trabajo: Formación Política en distintos niveles y temas; Asesoría Técnica e Intercambio para la reforma interna; Generación de Espacios de Encuentro con otros sectores; Mecanismos de Información Especializada y Redes Cibernéticas e Informales; Investigación / Diagnóstico: Análisis de contexto y factores ambientales; Análisis de aspectos formales e informales; Investigaciones complementarias.*

*Los criterios a considerar, para asignar prioridades entre ejes y líneas de acción, se especifican a continuación:*

- *Interés de parte de los partidos políticos y otros actores involucrados*
- *Avances o logros nacionales en alguno de los ejes o líneas de acción*
- *Existencia de iniciativas de la sociedad civil y universidades*
- *Contraloría que pueden ejercer los medios de comunicación social*
- *Interés de parte de Organismos y Agencias de Cooperación Internacional*

<sup>22</sup> Sánchez, Fernando y Thompson, José. editores (2006); Cuaderno de CAPEL No. 50. “Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia.” San José: IIDH-CAPEL.

- *Posibilidad de generar experiencias que se puedan replicar*

*Una vez establecidas estas prioridades, se procederá a formular planes detallados de trabajo para la acción nacional.*

*Se realizará un diagnóstico respecto a la situación de ese partido, del sistema de partidos políticos en el que compete y de la política nacional en general.*

*Según sea la relación entre las dimensiones (ejes) del fortalecimiento (institucionalización, democratización y transparencia), será diferente la estrategia a desarrollar en cada país, de cara al fortalecimiento partidista.*

*Se utilizará el siguiente diagrama para establecer la estrategia a seguir en cada situación:*

#### **Simulación de relación entre los ejes**

<b>Institucionalización</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Fortalecimiento Partidista</b>	<b>Estrategia</b>
+	+	+	Alto	A
-	-	-	Bajo	B
+	+	-	Medio	C
+	-	+	Medio	D

*Específicamente, se procederá a:*

- *Identificar claramente los contenidos de los programas de formación política que propone el proyecto.*
- *Identificar los contenidos de las asesorías en función de las debilidades de cada partido o sistema de partidos políticos.*
- *Definir cómo serían los espacios intersectoriales de comprensión de las funciones y responsabilidades políticas y sociales de los partidos políticos. Identificar los actores que participarían en él.*
- *Definir qué haría la red regional de fortalecimiento partidista. ¿Quiénes participarían en ella y cómo se actuaría en*

*caso de que los partidos políticos soliciten asesoría externa específica?*

- c) *Seguimiento y evaluación del impacto: A partir de los resultados de la acción concreta en cada país, se hará una evaluación en cuanto al impacto y potencial para réplica. Un mayor fortalecimiento de los partidos políticos se conseguiría con una mayor institucionalización, una mayor democracia interna y una mayor transparencia. Se utilizará el mismo diagrama de Simulación de Relación entre los Ejes como indicador del impacto de la estrategia seguida en cada situación.*

*Esta evaluación incluirá un taller regional, con el fin de conocer, medir y evaluar el progreso obtenido en el desarrollo de las acciones y el logro de las metas y los objetivos.*

*Con el fin de evaluar el logro del objetivo estratégico del programa desarrollado por IIDH-CAPEL, se construirán los siguientes indicadores de desempeño (sujeto a recursos disponibles, se recomienda realizar encuestas, grupos focales, auditorías técnicas, etc.):*

- *Aumento en el número de iniciativas de fortalecimiento (institucionalización, democratización, transparencia) de los partidos políticos*
  - *Mejoras en los niveles de confianza y apoyo de la ciudadanía hacia los partidos políticos*
- d) *Actualizaciones periódicas del análisis de estado en materia de institucionalización, democratización y transparencia: El programa*

que el IIDH-CAPEL visualiza se basará en los resultados de sus investigaciones, refinados



por actualizaciones periódicas, para proponer a la consideración de los representantes de partidos políticos (y sectores interesados, tales como organismos electorales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación social) interrogantes para la determinación de prioridades de trabajo en materia de institucionalización, democratización y transparencia, enfatizando la determinación de experiencias relevantes que se puedan replicar.

En este sentido, se pretende avanzar hacia la:

- Identificación de escenarios que dificultan el fortalecimiento de los partidos políticos y proveer de instrumentos que indiquen qué hacer cuando se está ante esos escenarios conflictivos (factores ambientales).
- Inclusión de la dimensión informal en el análisis de los partidos políticos.
- Identificación de marcos normativos (buenas prácticas) que puedan contribuir al fortalecimiento partidista, en cada una de sus dimensiones (institucionalización, democracia interna y transparencia).
- Definición de características internas a los partidos políticos que contribuyen a que un partido esté más fortalecido y de factores internos que dificultan el fortalecimiento de los partidos políticos.

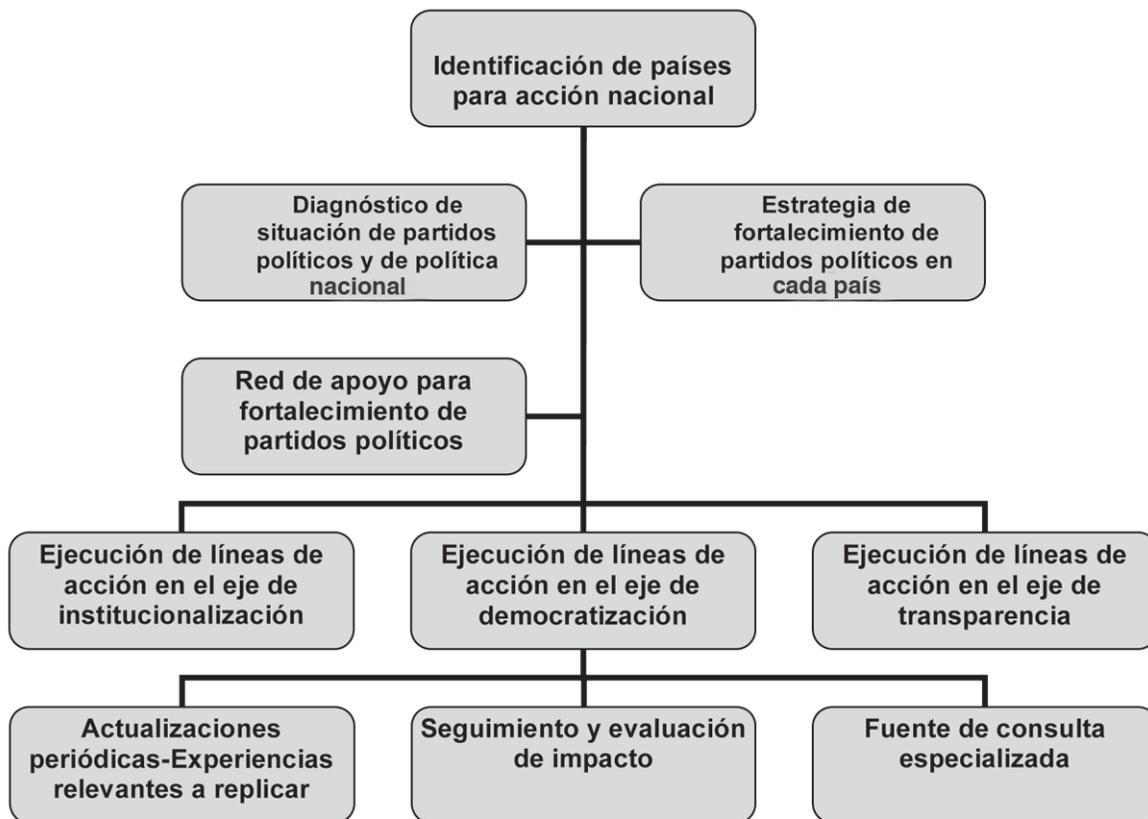
- Construcción de una serie de indicadores de éxito en el fortalecimiento de los partidos políticos, que permitan evaluar claramente si las acciones desarrolladas fueron exitosas en el fortalecimiento partidista.
  - Elaboración y publicación de un manual de fortalecimiento partidista, describiendo situaciones críticas y posibles alternativas para superarlas.
- e) Establecimiento de una fuente de consulta especializada para los temas de fortalecimiento de partidos políticos: Paralelamente, se generará, en medio electrónico, una página que tendrá elementos adecuados para la difusión de temas, materiales y propuestas para el fortalecimiento de los partidos políticos, incluido el desarrollo de destrezas y guías para la implantación de estrategias en materia de institucionalización, democratización y transparencia; uno de los elementos será una lista de intercambio y de diálogo de la red arriba indicada; este enlace electrónico evacuará también consultas de personas y grupos interesados en la materia y efectuará búsquedas de acuerdo con las solicitudes recibidas. Finalmente, el proyecto producirá al menos cinco publicaciones especializadas en los ejes temáticos, que tendrán un formato didáctico y con miras a su traducción en procesos concretos en la práctica.
- f) Generación de una red de apoyo a la modernización de partidos políticos: Todo lo anterior permitirá la conformación y acción de una red activa e informada para generar cambios al interior de los partidos políticos, constituir alianzas locales para la reforma del sistema y generar nuevas experiencias con posibilidad de ser replicadas.

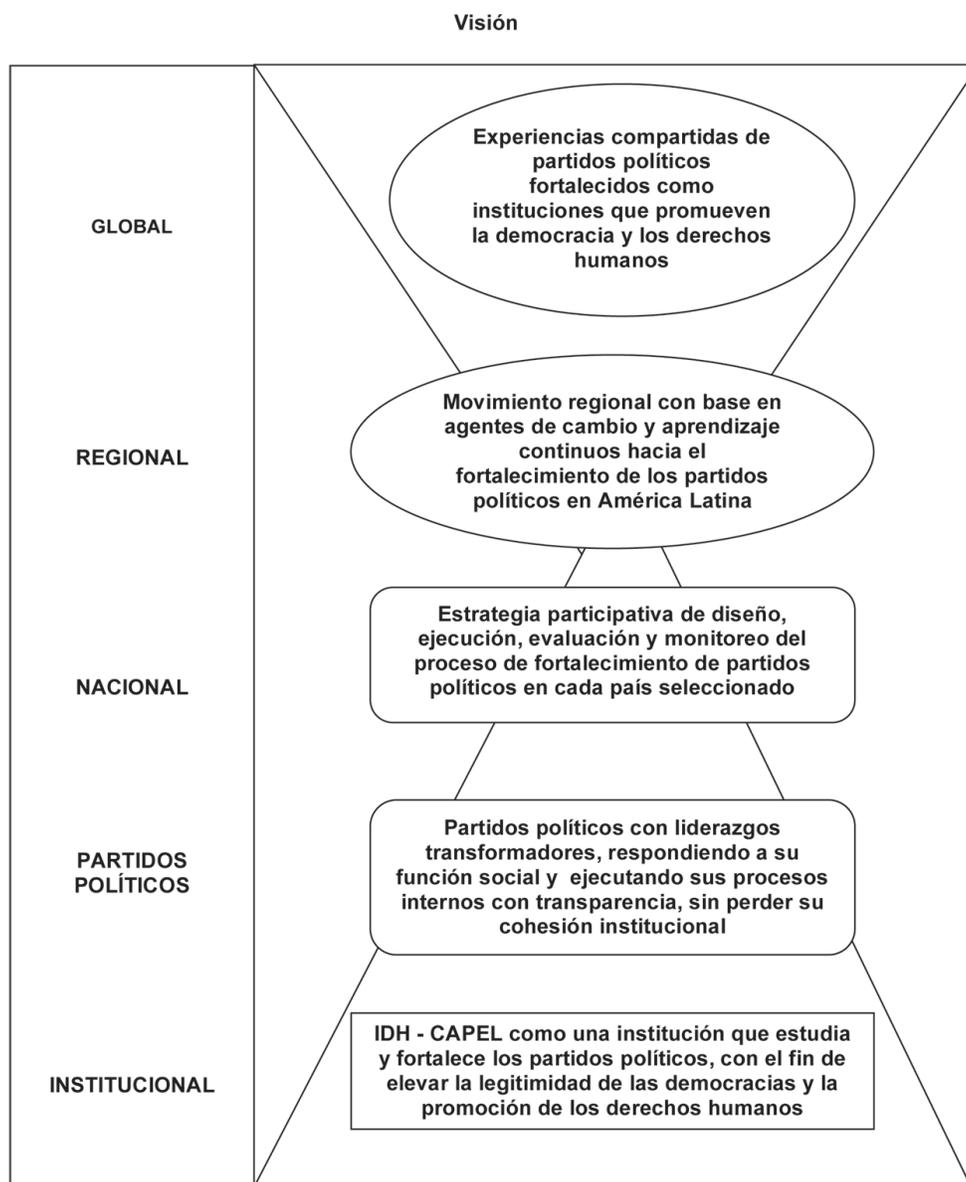
### 3.5. Resultados Esperados

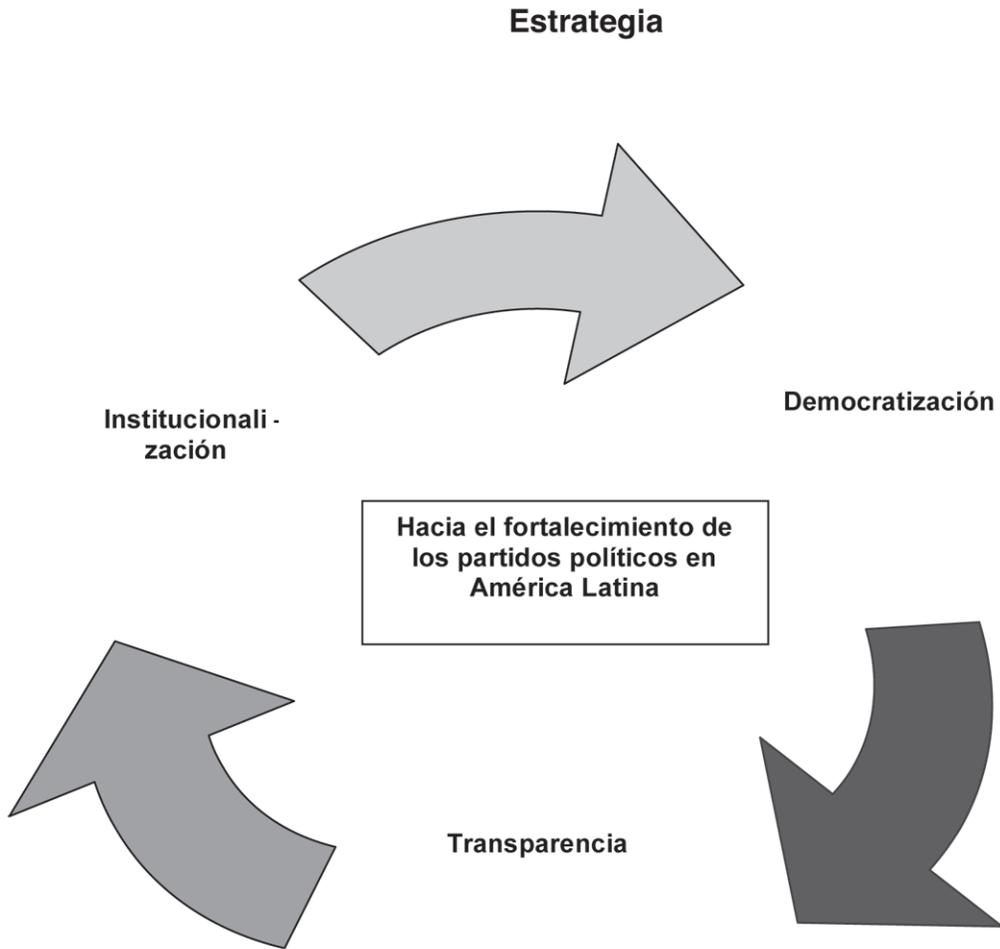
Al final del proyecto, se habrá obtenido el siguiente resultado:

- *Un movimiento regional para el fortalecimiento de los partidos políticos, basado en experiencias de institucionalización, democratización y transparencia, con base en una red de agentes de cambio y con apoyo en medios electrónicos e impresos.*
- *Este movimiento constituirá una plataforma capaz de generar procesos de cambio en cada uno de los ejes (institucionalización, democratización y transparencia) en los distintos países de la región; así como de proveer asistencia técnica para su planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.*

Diagrama de simulación de proceso en cada país







Plan Estratégico<sup>23</sup>

LÍNEAS TRABAJO	PAÍSES	EJES		
		Institucionalización	Democratización	Transparencia
Formación Política en distintos niveles y temas	México	Organización de programas de formación, educación y capacitación política, dirigidos a la sociedad en general y militantes partidarios.	Especial atención a la formación de valores democráticos y desarrollo de capacidades de gestión para la vida interna de los partidos políticos y para el desempeño democrático.	
	C. A.			
	El Caribe			
	Región Andina	Capacitaciones y asesorías, principalmente en tipos de sistemas políticos y mecanismos para el ejercicio del poder.		
	Cono Sur	Fortalecimiento de mecanismos de capacitación a la dirigencia en gestión de gobierno y oposición política.		Promoción de programas de formación ciudadana sobre transparencia y control político.
Asesoría Técnica e Intercambio para la reforma interna	México	Revisión del marco normativo para hacerlo más funcional y adecuado.		
	C. A. El Caribe	Incentivos financieros para hacer viable la realización de actividades no electorales y profesionalización de la burocracia partidaria.	Abreviación los procesos de elección interna de dirigencia.	
	Región Andina			Precisión y difusión de indicadores democráticos para la evaluación de prácticas electorales.

<sup>23</sup> Definición inicial a partir de la Sistematización de Talleres Sub-regionales. Este plan debe ser completado con las estrategias que se definan para cada país.

Generación de Espacios de Encuentro con otros sectores	C. A. El Caribe  Región Andina  Cono Sur	Promoción de espacios intersectoriales de comprensión de las funciones y responsabilidades políticas y sociales, tanto de los partidos políticos como de actores sociopolíticos de reciente arribo.	Promoción de una cultura de inclusión: 1) Igualdad de género. 2) Mecanismos de inclusión: jóvenes, mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad	
	Región Andina		Creación de una red regional para fortalecimiento de partidos políticos.	
Mecanismos de Información Especializada y Redes Cibernéticas e Informales	Todos los países que participan			
Investigación / Diagnóstico	Todos los países que participan			

**Cronograma 2006 - 2010**

ACTIVIDADES	AÑOS				
	2006	2007	2008	2009	2010
Validación de Plan estratégico: Reunión de Expertos					
Identificación de Países					
Elaboración de Planes Nacionales (incluyendo Ejes y Líneas de Trabajo)					
Ejecución de Proyectos Pilotos Nacionales					
Inclusión de otros países					
Seguimiento y Evaluación					

## Bibliografía de Referencia

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2001b). *Partidos Políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. 3 vol.

Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Borocz, Jozsef (2000). “Informality Rules” *East European Politics and Societies* 14, no. 2: 348-380.

Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (2006): “Partidos, sistemas de partidos y democracia en América Latina” (mimeo)

Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steve (2006): “The Life of the Party? Understanding Informal Party Organization in Latin America”. *Party Politics* (forthcoming).

Flavia Freidenberg (2005): “Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. *Polis* vol. 1 (1): 91-134.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2004): “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”. *Perspectives on Politics* 2, No. 4 (forthcoming).

IIDH-CAPEL. (2006) *Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina. Memoria del Proceso de Consultas Regionales con Partidos Políticos*. San José: IIDH-CAPEL.

Lauth, Hans-Joachim (2000): ‘Informal Institutions and Democracy’. *Democratization* 7, no. 4: 21-50.

Levitsky, Steven (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (1995); “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.) *Building Democratic Institutions: Party*

*Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

O’Donnell, Guillermo (1996). “Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere”. Kellogg Institute Working Paper #222. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies.

Sánchez, Fernando y Thompson, José. Editores (2006); Cuaderno de CAPEL No. 50. “Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia.” San José: IIDH-CAPEL.



## **Anexo 1**

**Trayectoria de IIDH-CAPEL en temas relacionados con  
partidos políticos en América Latina**

**1983-2006**

## Aclaración inicial

Los Partidos Políticos han sido parte, desde el inicio de las actividades de IIDH-CAPEL en 1983-1985, de los programas de educación, capacitación y asesoría que se han llevado a cabo en América Latina, sin perjuicio de la prioridad de trabajo que han ocupado los organismos electorales.

De este modo, los partidos políticos han sido invitados a las once ediciones del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia (celebrado cada dos años) y entrevistas con ellos son parte de la agenda de las misiones de cooperación horizontal (alrededor de 170 a lo largo de la historia de IIDH-CAPEL) realizadas por los observadores provenientes de organismos electorales.

Por la naturaleza del mandato de IIDH-CAPEL, el trabajo con partidos políticos se rige por dos postulados:

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

## Trayectoria acumulada

De manera muy breve, el trabajo de IIDH-CAPEL en esta área se ha orientado sobre todo a:

- **Investigación y publicaciones especializadas:**
  - Proyecto: “Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina” (1988-1990) y respectiva publicación final (1990)
  - Publicación “América Latina: la democracia de partidos en crisis” (1992-1993)

- Publicación “Elecciones y sistemas de partidos en América Latina” (1993)
- Proyecto y publicación “Partidos y clase política en América Latina en los 90”, (1995-1996)
- Publicación Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Central. IIDH-CAPEL, PNUD (1997)
- Publicación Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996, Urnas y Desencanto Político. IIDH-CAPEL, (1998)
- Publicación La Financiación de la Política en Iberoamérica. (1998)
- Publicación Cuaderno CAPEL 45 “Rediseño de los Partidos Políticos en América Latina” (1999)
- Existen varias publicaciones especializadas sobre partidos políticos en contexto nacional: Guatemala, Perú, Brasil, entre otros.
- Proyecto: Democratización de partidos políticos en América Central y Panamá, que concluyó en diciembre del 2003 y cuyos resultados se recopilaron en la publicación “Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes” (2004).
- Talleres sub regionales: “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina”, realizado en marzo del 2004 en Santiago de Chile, y cuyos ejes fueron: democratización, institucionalización y transparencia. El segundo de estos talleres, para la región de Centroamérica y la República Dominicana, fue llevado a cabo en San José de Costa Rica en noviembre de 2004. El taller correspondiente a la región del cono sur tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en abril de 2005. Este mismo mes del 2005, se realizó en México DF, la cuarta y última de estas consultas sub regionales con partidos, Organismos Electorales, académicos y representantes de agencias de cooperación internacional. Toda

esta información fue compilada y editada para la publicación de la obra “Agenda para el fortalecimiento de los partidos en América Latina: memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos” (2006)

- Foro electrónico sobre democratización interna de partidos políticos (3 de mayo al 15 de julio del 2004).
- La XVIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) -de la cual IIDH-CAPEL funge como Secretaría Ejecutiva- realizada en La Romana, República Dominicana, del 24 al 26 de septiembre, tuvo como eje central la democratización interna de partidos políticos. En el marco de esta cita se presentó la Conferencia Magistral de Flavia Freidenberg, de la Universidad de Salamanca, *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*.
- Temas relacionados: hay una serie de publicaciones sobre *Dinero y política*, la más reciente en el año 2003 y sobre *Financiamiento de campañas electorales*.
- Publicación Cuaderno CAPEL 50 “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” (2006)

#### • Educación y capacitación

- Programa “Formación de Líderes Jóvenes para Partidos Políticos”. IIDH-CAPEL-PNUD (Costa Rica, Guatemala, Chile, República Dominicana, Guanajuato, México) 1997-1999
- VI Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia fue dedicado al tema de rediseño de partidos políticos (1996) y la publicación *Cuaderno 45: rediseño de partidos políticos* (1999) fue su resultado.
- XI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia en el marco del XX aniversario de IIDH-CAPEL, cuyo tema central fue: “De la democracia electoral a la democracia

incluyente. Lecciones aprendidas en 20 años y los retos para la construcción de una nueva agenda” (2003).

- Proyecto: Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina.
- Programas en el marco de procesos electorales específicos:
  - 1989: El Salvador, Capacitación a miembros de juntas receptoras de votos (30,000 representantes de partidos políticos)
  - 1989: Nicaragua, Capacitación para Fiscales de Partidos Políticos (965 representantes de partidos políticos)
  - 1990: Nicaragua, Capacitación a Fiscales de Partidos y a alianzas (49,940 fiscales de partidos políticos)
  - 1990: Panamá, Capacitación a miembros de partidos políticos (240 representantes de partidos)
  - 1990: Colombia: asesoría a miembros de partidos políticos en el marco de los debates sobre la Asamblea Constituyente que produjo la Constitución de 1991.
  - 1996: República Dominicana: Proyecto “Diseño de una estrategia para desarrollar un sistema político funcional”
  - 2004: Ecuador: en el marco del proyecto de asistencia técnica para las elecciones seccionales del 17 de octubre se desarrolló un componente de capacitación para los representantes y fiscales de todos los partidos y movimientos políticos con cobertura en las 22 provincias del país, en coordinación con el Tribunal Supremo Electoral y con los Tribunales Electorales Provinciales.



## **Anexo 2**

**Guía de preguntas por eje**

## Institucionalización

### 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?*

## **Democratización**

### **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 la democratización entre los miembros del partido? ¿Es la democratización tema en los programas de capacitación? ¿Se observan diferencias en cuanto a la importancia que se le da al tema de acuerdo al nivel de los miembros (dirigencia, mandos medios, bases), o entre distintos grupos que cuentan con espacios a lo interno del partido (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)?*
- *¿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, público 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, público 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 movimientos importantes en el país (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)? ¿Está la existencia y representación de estos movimientos o grupos regida estatutariamente?*
- *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 disfrutan los demás miembros? ¿Existe algún mecanismo legal que les garantice espacios en puestos de dirección o en candidaturas con fines electorales (cuotas, espacios reservados para sus representantes, etc.)?*
- *¿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?*

### **Transparencia<sup>1</sup>**

#### **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?*
- *¿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 cómo se distribuyen? ¿Cómo se controlan los gastos del partido?*

<sup>1</sup> IIDH. Cuaderno CAPEL 50 “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia” (2006).

- *¿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?*
- *Específicamente, ¿cuántos problemas en los que se ha visto envuelto algún miembro del partido han sido conocidos por estos órganos en los últimos años? Si alguno(s), ¿en qué consistió el caso?, ¿cómo se manejó? y ¿qué consecuencias sufrieron los miembros involucrados?*
- *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?*

# **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

## **Asamblea General**

(2007 - 2009)

Thomas Bucrgenthal  
Presidente Honorario

Sonia Picado S.  
Presidenta

Mónica Pinto  
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan  
Vicepresidenta

Pedro Nikken  
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba  
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

Cristian Tattenbach

Comisión Interamericana  
de Derechos Humanos

Florentín Meléndez

Paolo G. Carozza

Víctor E. Abramovich

Clare Kamau Roberts

Evelio Fernández Arévalos

Paulo Sérgio Pinheiro

Freddy Gutiérrez Trejo

Corte Interamericana  
de Derechos Humanos

Sergio García-Ramírez

Cecilia Medina-Quiroga

Manuel E. Ventura Robles

Diego García-Sayán

Leonardo Franco

Margarette May Macaulay

Rhady's Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo