

Democracia, partidos y procesos electorales en Centroamérica

Rotsay Rosales V.*

Los procesos de cambio en las últimas décadas han afectado a las instituciones de la democracia representativa y en particular a los partidos políticos, tradicionalmente emblemáticos de este tipo de gobierno. Los cambios más importantes se refieren a su funcionalidad, legitimidad y representatividad. La situación actual es calificada como crítica o decisiva. Este artículo comparte –en general– esas apreciaciones teóricas y empíricas, así como la “terapia” que indica que los cambios conllevan retos que deberían ser asumidos y solventados por los partidos políticos.

Estas entidades son aún indispensables para la formación de gobiernos en democracia, pero ya no son las exclusivas instancias de mediación, movilización, socialización política y representación de intereses en las sociedades contemporáneas. O siguen la peligrosa ruta de deslegitimación, disfunción y virtual desaparición o se adaptan – evolucionan y superan la crisis. Empero, valga aclarar o subrayar, la supuesta crisis debe ser un punto de partida (no de llegada) para mejorar los sistemas democráticos, al menos en su ámbito mínimo procedimental, que es justamente los procesos electorales.

La situación actual y la superación de desafíos o evolución exitosa deben entenderse a la luz de transformaciones globales, aunque con efectos particularizados para cada región o sociedad. Por eso son fundamentales los elementos de juicio proporcionados por los estudios comparados. No como un modelo inflexible o recetario, sino como un referente de conocimiento y eventual adaptación¹.

* Politólogo costarricense. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹ Badie, Bertrand y Guy Hermet, *Política comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, págs. 15 - 58. Munck, G. y R. Snyder, “El pasado,

Expondré brevemente algunas consideraciones de la situación de los partidos políticos y la democracia electoral en Centroamérica que, a modo de tendencias y generalizaciones falseables, espero que sean de utilidad para los propósitos de este seminario.

Democracia, transparencia e institucionalización internas

La prognosis de qué, cómo y cuánto deberían cambiar los partidos políticos reposiciona y potencia los estudios de su “vida interna” y su análisis como organizaciones. Estos enfoques propugnan los valores democráticos de mayor pluralismo e inclusión y rendición de cuentas, de modo que sean asumidos como retos ineludibles que deben afrontar e incorporar los partidos y, en esta perspectiva, incluyen la institucionalización, la democratización y la transparencia internas partidarias².

El marco conceptual que sirve de fundamento para estos enfoques y perspectivas se ha constituido formando una línea argumental que puede resumirse en los siguientes enunciados:

1. El supuesto –no exento de polémica– de la instauración del régimen democrático en la mayoría de los países de América Latina.
2. La emergencia de modelos de democracia (analíticos y estratégicos; descriptivos y prescriptivos) integrativos o inclusivos, que pretenden superar los antagonismos de las vertientes clásicas y de las variantes contemporáneas.
3. El énfasis normativo del monitoreo y evaluación de los procesos de consolidación y profundización democrática, cuya pregunta fundamental a dilucidar parece resumirse en la interrogante ¿cómo hacer más democrática a la democracia?

presente y futuro de la política comparada. Entrevistas a Robert Dahl, Juan Linz, Adam Przeworski y David Laitin”, en: *Política y Gobierno*, Vol. XII, No. 1. CIDE, México D.F, primer semestre de 2005.

2 Rosales Valladares, Rotsay, “Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos”, en: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. VI, No. 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, julio 2009, págs 113-142.

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

4. El criterio o posición –tampoco pacífica ni unánime– que considera que una de las formas de profundizar –mejorar– y consolidar la democracia, consiste en “democratizar” la mayor cantidad de ámbitos y dimensiones (instituciones, procedimientos, procesos, estructuras) de la sociedad y el Estado, incluyendo la promoción de una cultura cívico-política que mantenga niveles de apoyo y legitimidad significativos para el régimen.
5. Las implicaciones específicamente institucionales de democratización que tienen los modelos integrativos para los países latinoamericanos. Enfoques que consideran a los partidos políticos como “objetos” centrales o instituciones emblemáticas del régimen democrático representativo, confrontadas actualmente por “crisis de legitimidad” y retos que deben entenderse a la luz de las transformaciones contemporáneas de las sociedades en el mundo, la política y la democracia.
6. Lo anterior supone también, como es evidente, la articulación entre institucionalidad y cultura política para que la reforma o profundización sea “exitosa”³.

Diversos estudios de investigación aplicada en la región revelan hallazgos importantes al respecto. A continuación resumo los derivados del proyecto Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina⁴ (y su plan estratégico), ejecutado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral⁵.

³ Rosales Valladares, Rotsay, *Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. Editorial Educatex, San José, Costa Rica, 2009, págs. 120-121.

⁴ IIDH/CAPEL, “Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: avances y tareas pendientes. Informe regional”. IIDH, San José, Costa Rica, 2004. IIDH/CAPEL, “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos”. IIDH, San José, Costa Rica, 2006. IIDH/CAPEL, *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia*. IIDH/CAPEL/USAID/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, San José, Costa Rica, 2006. Rosales Valladares, Rotsay y Ricardo Valverde, *Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República. Hacia el fortalecimiento y de los Partidos Políticos en América Latina*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2006.

⁵ IIDH/CAPEL, “Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006-2010”. USAID/ASDI/IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2007.

1. La institucionalización, la democratización y la rendición de cuentas y transparencia internas son ejes de trabajo relevantes, impostergables, necesarios y estratégicos para las dirigencias de los partidos políticos en América Central. Se considera que mejorar estas áreas incrementaría su legitimidad social. No obstante, las mismas dirigencias reconocen que los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento de dichas áreas son esporádicos, nunca permanentes y más nominales o formales que efectivos en la práctica.
2. Las reformas organizativas o institucionales y las disposiciones internas estatutarias tendentes a ampliar la institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Centroamérica, están condicionadas (influidas, inducidas, compelidas, “promovidas”) por las disposiciones normativas derivadas del ordenamiento jurídico nacional o suprapartidario. Las “reglas del juego” sí impactan e inciden en lo que en “la práctica” ha sucedido, acontece actualmente y puede suceder a futuro en esas tres dimensiones. A pesar de su relativa autonomía organizacional, los partidos políticos en Centroamérica son afectados –permanecen o cambian, se organizan y reaccionan– por y con las reglas del juego.
3. Es evidente que estos temas alimentan la polémica sobre el principio de la autorregulación partidaria. ¿Hasta dónde intervenir en la vida interna, autoorganización o autodeterminación de la voluntad de los partidos políticos? Seguramente las respuestas diferirán según quien responda. Es previsible que la mayoría de los integrantes de los partidos defiendan la posición de mínima imposición externa, al menos hasta que se sientan afectados...
4. En la actualidad las y los ciudadanos centroamericanos muestran un interés mayor y demandan de los partidos políticos avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas. La presión ciudadana (de “el pueblo”, de las “organizaciones sociales”, de la sociedad civil, etc.) ha contribuido a posicionar estos temas, recientemente, en

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

las agendas partidarias. Así mismo, con frecuencia las dirigencias partidarias mencionan el papel de presión “externa” que mantienen los medios de comunicación colectiva. Esta conclusión, sin embargo, debe acotarse con las aclaraciones que al respecto hacen las dirigencias. Para ellas, los partidos políticos han tomado decisiones y ejecutado acciones para democratizarse y para mejorar en la transparencia interna como producto también de la voluntad política de autotransformación o reforma.

5. El análisis de la cultura política intrapartidaria es también importante por lo que revela en sentido contrario. En nuestra subregión prevalecen en los partidos políticos normas, prácticas y actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en institucionalización, democracia y transparencia internas. Los objetivos que se logren alcanzar en estos tres temas dependen en gran medida del trabajo que se haga en la formación –educación, capacitación– política y partidaria. Se estima como necesario y urgente (más allá de instrumentos, mecanismos y normas jurídicas) la conformación de una “nueva cultura” que supere situaciones y conductas contraproducentes para mejorar la democracia y transparencia, pero no obstante, muy arraigadas como costumbres.

Más importante que comprobar que difícilmente hay correspondencia entre cultura política e instituciones en las democracias modernas (ya publicado y publicitado *ad nauseam*), es de interés politológico mostrar la existencia de conductas y mecanismos informales internos que tienen una influencia decisiva en el cambio u orden político y que actúan como dispositivos de una relativamente amplia autonomía organizativa y de actuación partidaria.

En este aspecto, la categoría conceptual de la lógica de lo adecuado –proveniente del nuevo institucionalismo⁶– es una explicación apropiada para entender porqué, si bien el entorno

⁶ Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Editorial Gedisa S. A., Barcelona, 2003.

afecta la dinámica y procesos internos de todos los partidos, su nivel o grado de “afectación” varía de acuerdo con las características propias (formales e informales) de cada partido político. Tomando en cuenta este elemento analítico es posible superar el simplismo explicativo de ciertas corrientes de corte racionalista o de mecánica reingeniería política.

6. En relación con esta dimensión interna de la situación de los partidos políticos en Centroamérica, ¿qué importancia tiene para ellos que el proceso de competencia electoral democrática sea transparente y equitativo? A mi juicio, ha de ser importante para los partidos en la medida en que sus esfuerzos de reforma interna (mejoramiento, modernización) para captar partidarios y votantes se potencien con un entorno de competencia confluyente y no de obstáculo. Además, es importante en la medida en que los resultados sean tanto favorables en términos electorales como legítimos, claros y aceptados por todos. De este modo es posible facilitar también el ejercicio de gobierno, la formulación y ejecución de políticas públicas, las funciones de control político-oposición y el cumplimiento de objetivos o promesas de campaña mediante acuerdos negociados con la oposición. En fin, es previsible que los partidos políticos apoyen reformas internas en tanto vean resultados positivos para la gobernabilidad.

La financiación de la política electoral y los partidos

A continuación mostraré alguna información sucinta sobre la financiación de las campañas y partidos políticos en Centroamérica⁷. Utilizo este tema a modo de ejemplo para ilustrar el marco regulatorio de la competencia electoral en nuestra subregión,

⁷ Los datos y la información cualitativa de esta sección se fundamenta en el estudio de Rotsay Rosales Valladares preparado para el Programa de las Naciones Unidas Sede Panamá: “Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá”, en: *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. Capítulo 4. Panamá: Tribunal Electoral y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD, Panamá, 2010.

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

pues en la relación dinero-política-democracia no todo es “malo” – “pernicioso” ni “perverso”; de hecho, la reforma política en América Latina ha realizado buenos esfuerzos para ordenar y regular esa relación, de modo que el sistema democrático sea el que controle al dinero y no éste al sistema.

En general y en perspectiva del desarrollo humano, un buen sistema de financiamiento debería: a) promover la equidad en la competencia; b) facilitar la participación y el empoderamiento de los grupos de la población habitualmente excluidos de los procesos de toma de decisiones, y c) contribuir a la distribución social de los recursos sin que se comprometa el ejercicio del gobierno por el “pago de favores”. Con esta orientación han procurado reformar sus marcos jurídicos electorales varios países latinoamericanos y, en particular, los centroamericanos. Aunque actualmente quedan muchas mejoras por hacer, es importante destacar a continuación algunos avances en la regulación formal de algunos subtemas específicos del financiamiento.

1. En la mayoría de los países latinoamericanos se brinda a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatal o privados –o a ambos–, aunque hay un claro predominio de otorgar esta facilidad en los medios de comunicación del Estado, como es el caso panameño con el SERTV. Algunos países como Brasil, Chile y más recientemente México, han legislado para prohibir la compra privada de espacios políticos. El argumento a favor de estas medidas consiste en la necesidad de equilibrar la balanza de la competencia electoral (búsqueda de mayor equidad) y evitar el poder excesivo de los medios de comunicación, sobre todo en la época actual en que la mayoría de las campañas se desarrollan mediante el uso intensivo de la televisión⁸.
2. La mayoría de los países latinoamericanos establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas y al monto máximo permitido o “tope”. Con respecto al origen,

⁸ Regulaciones de esta clase no han estado exentas de polémica, al señalarse que van en contra de la libertad de información. Al respecto, es interesante la discusión que se ha dado en México a partir de la reforma electoral de 2007.

la tendencia predominante es prohibir las donaciones de fuentes extranjeras (78% de los países), anónimas (61%) y de contratistas del Estado (56%). La mayoría prohíben las donaciones anónimas y las extranjeras. Sin embargo, casos como Panamá y Costa Rica recientemente se separan de las tendencias regionales en las restricciones a los montos de las donaciones, pues no establecen límites.

3. El régimen de sanciones en la mayoría de países de América Latina establece dos tipos principales de penas. El 89% de los países establecen sanciones pecuniarias y el 56% administrativas ante la violación a la normativa en materia de financiamiento. Pocos países han incorporado sanciones penales dirigidas a tesoreros y candidatos de los partidos, aunque ya hay algunos avances en ese campo en Costa Rica, Colombia, Ecuador, México, entre otros. Este tema refiere indefectiblemente al de la impunidad y enciende una luz de advertencia sobre la necesidad de tener sanciones efectivas que realmente disuadan a los partidos de cometer infracciones en materia de financiamiento.

Las sanciones pecuniarias generalmente implican un escaso costo para los partidos, mientras que las posibilidades de perder el cargo o recibir sanciones penales son más disuasivas.

Conclusión

Definitivamente hay muchos otros temas relacionados con el vínculo partidos-equidad-transparencia en la competencia electoral en Centroamérica. Tal es el caso del papel de los organismos electorales en la difusión de valores cívico-democráticos. Sin embargo, en virtud del espacio y tiempo asignado para la exposición de este documento, concluyo retomando una reflexión sobre los partidos políticos y sus esfuerzos internos por fortalecerse, mejorar y evolucionar, al menos en democracia y transparencia internas.

Tal y como consignan varias publicaciones y opiniones especializadas, aún no se ha logrado producir suficiente eviden-

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

cia empírica para afirmar, categóricamente, que con mayor institucionalización, más democratización y más transparencia en los partidos políticos, se mejora su funcionalidad. Tampoco es evidente que con esos atributos se logren éxitos electorales. Tanto las producciones académicas como las percepciones de las dirigencias consultadas en Centroamérica advierten que las acciones tendentes a generar “más democracia y transparencia internas” en los partidos no deben sobredimensionarse ni considerarse como panacea que resolverá todos sus problemas actuales. Estos son temas a valorar como opción por los partidos políticos en situaciones o procesos críticos o decisivos como los contemporáneos. No hay “recetas únicas” y los balances entre las tres variables, reiteramos, no son uniformes para todos los partidos políticos. Entonces, ¿por qué se considera importante o útil para los partidos mejorar o ampliar su institucionalización, democratización y transparencia internas?

La institucionalización, democratización y transparencia internas pueden ser consideradas como moda, axioma e incluso, áreas de interés de actores y fuentes de cooperación internacionales; pero son fundamentalmente presupuestos normativos, pertenecientes al ámbito de lo “deseable” en el funcionamiento democrático de las instituciones de representación política. No obstante, es importante destacar que la mayoría de las personas dirigentes consultadas coinciden con los indicios teóricos que hacen presumible la hipótesis de que los avances que logren alcanzar los partidos políticos en las tres variables estudiadas contribuiría a “mejorar” la representatividad, la percepción de amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y legalidad en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública y, consecuentemente, beneficiar su legitimidad social, que es justamente uno de los principales elementos de la crisis actual.

Al menos para los casos centroamericanos en las últimas dos décadas los partidos políticos han pasado por procesos de autocrítica y reflexión que, en no pocas ocasiones, han conducido a tímidas reformas internas. Se podría afirmar sin exageración

que estos procesos han transitado de la “autoflagelación” a la “supervivencia” que le confiere el marco legal vigente. Quizás ahora las reformas partidarias se deban concentrar en la búsqueda de una nueva “relevancia” social⁹. Más allá de sus labores de formación y operatividad de gobiernos y la generación de resultados en las políticas públicas, los partidos políticos deberían constituirse en otras de las instancias relevantes en nuestras sociedades para la constitución de identidad o identificación cívica, donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia parecieran ser requisitos o atributos indispensables de la calidad y sostenibilidad democráticas.

Otras referencias

Badie, Bertrand y Guy Hermet, *Política comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Zovatto, Daniel (coordinador), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas /Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional, México D. F, 2006.

⁹ Rosales Valladares, Rotsay, *Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia...*