

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

*Fernando F. Sánchez C.**

1. Introducción

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

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

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

Memoria

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

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

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

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

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

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

1 Colburn y Sánchez 2001.

2 Sánchez 2003b.

3 Schattschneider 1942.

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

Memoria

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

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

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

2. Partidos políticos: transformaciones y causas de la pérdida de apoyo popular

Antes de plantear las líneas o interrogantes que deberían de discutirse para propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos en América Central, es necesario analizar (aunque sea brevemente) su pérdida de apoyo popular y las causas aparentes de este fenómeno. Las transformaciones en los partidos políticos son parte de una tendencia general en las democracias liberales. Por ello, y a pesar de que el presente análisis se concentra en los países centroamericanos, es necesario abordar la situación actual de los partidos –sus principales cambios– dentro de un contexto global.

Aunque no siempre los analistas coinciden sobre cómo caracterizar los cambios que actualmente experimentan los partidos políticos (“en crisis”, “en declive”, “en adaptación”)⁵, casi todos aceptan la existencia del cambio⁶. Igualmente es claro que en general los ciudadanos no están satisfechos con dichos cambios. Por lo menos eso sugieren las críticas contra los partidos a lo largo del llamado “mundo democrático”⁷. Los datos presentados en el Gráfico 1 y en la Tabla 1 evidencian que los países latinoamericanos no son la excepción. De acuerdo a estudios del Latinobarómetro, el Gráfico 1 demuestra que los partidos políticos son por mucho las instituciones que generan menos confianza en la región.

La poca confianza que tienen los latinoamericanos hacia sus partidos queda aún más clara al medirla a nivel de cada país. La Tabla 1 presenta los cambios en los niveles de confianza a los partidos políticos en diecisiete países de América Latina entre 1997 y el 2003. Como puede observarse, este rubro ha bajado en todos los países estudiados en los últimos seis años. Especialmente preocupante para el caso centroamericano es que dos de sus

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

⁶ Dalton y Wattenberg 2000b, p. 4.

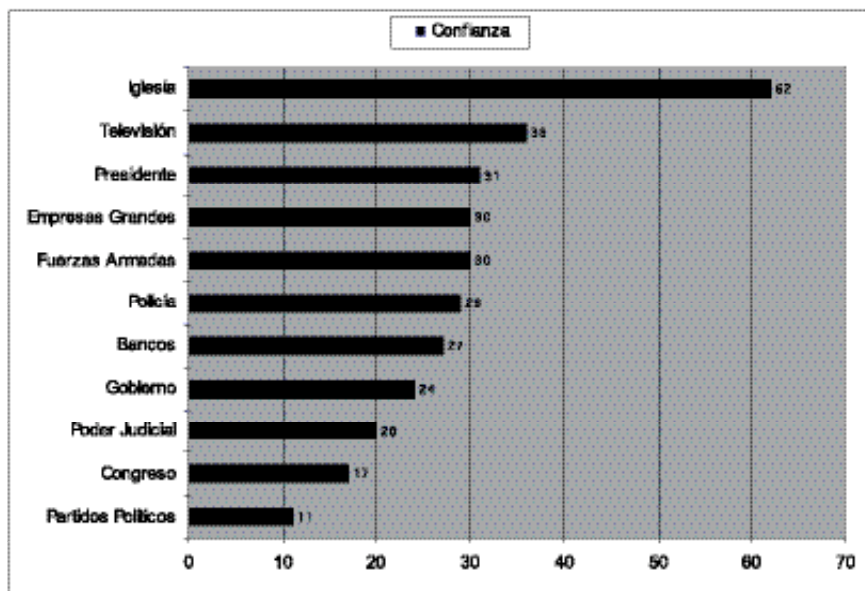
⁷ Daalder 2002; Linz 2002.

Memoria

países, El Salvador y Honduras, encabezan la tabla como las naciones donde más ha descendido la confianza hacia los partidos políticos. Igualmente, no es nada alentador que el cambio negativo en tres de los seis países del istmo, El Salvador (-34), Honduras (-28) y Nicaragua (-22) esté bastante por debajo del promedio regional (-17). Como se indicó antes, los partidos políticos son el vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado. Los bajos niveles de confianza que estos tienen en la ciudadanía son un verdadero obstáculo para el buen funcionamiento de un sistema político; máxime si el país se encuentra en un proceso de transición democrática, como es el caso de la mayoría de las naciones de América Central.

Gráfico 1

Confianza hacia distintas instituciones en América Latina, 2003



Fuente: Latinobarómetro, 2003.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

Tabla 1

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

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

* Países de la Región Centroamericana
Fuente: Latinobarómetro, 1997-2003.

Contrario a la falta de consenso en cuanto a cómo calificar las transformaciones que actualmente experimentan los partidos, analistas y académicos sí parecieran estar de acuerdo en cuanto a las causas de la erosión de su estima o confianza en la ciudadanía. En términos generales, buena parte del descontento con los partidos pareciera provenir de su fracaso en el desempeño de sus principales roles en el proceso democrático⁸, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones⁹. Ciertamente los

⁸ Ver por ejemplo, Lawson y Merkl 1988.

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

Memoria

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

Hace ya más de tres décadas King señaló la existencia de este fenómeno en las democracias occidentales¹¹. Más recientemente, análisis exhaustivos desarrollados por Lawson y Merkl y por Dalton y Wattenberg han prevenido sobre los problemas que enfrenta la democracia cuando los partidos políticos no cumplen con sus funciones¹². En el caso de América Latina, esta posición –bastante popular– es resumida por Cuéllar y Cordero. Estos alertan sobre el desarrollo de una tendencia en las democracias regionales hacia el deterioro de los partidos políticos como vehículos de representación, mediación e integración de intereses¹³.

No obstante, los partidos políticos no han abandonado todos sus roles. En su función electoral estos se muestran más activos que en cualquier otro período en la historia, y esto parece constituir otro problema. Los analistas que señalan la existencia de un declive funcional en los partidos indican que, como resultado de renunciar a buena parte de sus roles, muchos partidos políticos terminan actuando como entidades auto-referidas, cuyo objetivo consiste sólo en ganar elecciones¹⁴. Siguiendo a Panebianco, estos estarían funcionando como partidos electorales-profesionales¹⁵. El predominio de la función electoral ha llevado a los partidos

participen en política); y 3) en el gobierno (integran y organizan al gobierno, implementan políticas públicas, organizan la oposición, aseguran la existencia de control político, y aseguran estabilidad en el gobierno). Para más detalles véase, Dalton y Wattenberg 2000b, pp. 5-10.

¹⁰ Gomáriz Moraga 2001, p. 17.

¹¹ King 1969.

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

¹³ Cuéllar y Cordero 1999, p. 7.

¹⁴ Ver por ejemplo, Cerdas Cruz 1993.

¹⁵ Panebianco 1988, pp. 264-267.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

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

En su lucha por “conquistar” a un mayor número de votantes (por lo general ubicados en el centro del espectro ideológico) muchos partidos han preferido presentarle al electorado una serie de propuestas estándar, muy generales y difícilmente debatibles. Esta estrategia normalmente responde al consejo de expertos en imagen y mercadeo, más que a los postulados ideológicos del partido (los que, a lo sumo, se busca no contradecir). Como resultado los votantes tienen cada vez mayores dificultades para diferenciar entre partidos a partir de políticas o programas. Esto ha ocasionado, entre otras cosas, que se generalice la idea de que más allá de su orientación ideológica, “todos los partidos son iguales”¹⁸, y que se intensifiquen las campañas en torno a candidatos¹⁹.

Al priorizar su función electoral, los partidos políticos parecen haber descuidado no sólo su representatividad social y su claridad ideológica, sino también otros roles decisivos como el reclutamiento y capacitación de sus miembros, sin mencionar encuentros institucionales dedicados al análisis, al debate y a la rendición de cuentas²⁰. Estos problemas se incrementan con la tendencia hacia la democratización de los procesos de selección interna, y en particular con el uso de primarias en la elección de los líderes²¹. Sin perder de vista sus beneficios²², este tipo de procesos no sólo aumentan el

¹⁶ Farrel y Webb 2000, p. 106.

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

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

¹⁹ Sánchez 2003a, Cap. 6.

²⁰ Carballo 1992.

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

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

Memoria

tiempo dedicado por los partidos a actividades electorales, sino que también exacerban el conflicto intra-partidario, el fraccionalismo, la pérdida de cohesión y el abandono de varias de sus funciones en la sociedad²³. De esta forma los partidos políticos encaran el reto de buscar mayores niveles de democratización en su funcionamiento interno sin que ello implique debilitar su solidez institucional.

En todo caso, y dado el descuido o abandono de muchos de sus roles, los ciudadanos terminan percibiendo a los partidos como entidades compuestas por individuos conflictivos cuyo objetivo central y, en ocasiones, único es la lucha “egoísta” por el poder²⁴. Obviamente, estas instituciones y sus miembros difícilmente reciben el favor o la confianza del público. La combinación de todos estos factores parece haber provocado la pérdida de estima de los ciudadanos hacia los partidos políticos en la mayor parte del mundo democrático. Esto ha resultado, casi inevitablemente, en la erosión de las lealtades y del apoyo electoral de sus seguidores²⁵. De igual forma, ha elevado las posibilidades electorales de *outsiders* que aspiran al poder político a partir de plataformas populistas y de movimientos protesta, en muchos casos “anti-partido”. El fuerte componente personalista, la manipulación o el irrespeto del orden legal y la deslegitimación de los procesos democráticos que generalmente resultan de estas experiencias son un peligro real, no sólo para la constitución de partidos fuertes y

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

²⁴ Linz 2002, p. 297.

²⁵ Sánchez 2003a, Cap. 7.; IADB 2000, p. 181.; Schmitt y Holmberg 1995; Zelle 1995; Lawson y Merkl 1988. Una explicación socio-estructural ha sido planteada por Russell Dalton. Dalton explica la erosión de las lealtades partidarias como el resultado de un proceso de “movilización cognitiva”, o el incremento cualitativo de la sofisticación política del electorado debido a mayores niveles educativos y a la creciente disponibilidad de información política en los medios de comunicación. Dalton 2000. Esta explicación no contradice necesariamente el análisis presentado, pues se espera que ciudadanos más educados y provistos de un más amplio conocimiento político, sean más exigentes y reaccionen con mayor rigor frente a las deficiencias de los partidos políticos.

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

3. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Central: principales vértices de estudio

Sabedores del papel central que desempeñan los partidos políticos en los procesos de transición y consolidación democrática, y preocupados por el declive de su apoyo en la ciudadanía, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), ha venido desarrollando desde principios del 2003 estudios con el fin de identificar sus deficiencias y procurar su fortalecimiento. En general se ha priorizado el tema de la democratización en los partidos²⁶, entendido como los procesos partidarios que se dan en torno a cinco fenómenos particulares:

1. La naturaleza de la relación entre líderes y miembros de la base del partido.
2. Los niveles de actividad y poderes de los órganos partidarios (locales, regionales y sectoriales).
3. La representatividad de los órganos del partido.
4. La protección de los derechos de los miembros de base y de la legalidad partidaria.
5. La existencia de espacios para la diversidad de movimientos dentro del partido.

A su vez, el estudio de estos fenómenos se ha desarrollado en torno a once “ejes temáticos”:

1. Estatutos, principios y reglas formales de organización.
2. Membresía.

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

Memoria

3. Estructura orgánica y funcionamiento de los órganos partidarios.
4. Elección de autoridades partidarias.
5. Elección de candidatos.
6. Definición de políticas.
7. Control financiero.
8. Reglas de representación de grupos y sectores.
9. Disciplina partidaria.
10. Legalidad interna y protección de los derechos de los miembros.
11. Movimientos, corrientes y tendencias internas.

El presente trabajo se inscribe dentro de los esfuerzos del IIDH/CAPEL por estudiar y fortalecer a los partidos en América Latina. Si el apoyo y la confianza a los partidos políticos se están erosionando básicamente por deficiencias de índole funcional en sus roles como organizaciones, es precisamente en este campo en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. Las propuestas que se hagan deben procurar el desarrollo de instituciones más sólidas y flexibles, o sea, con mayor capacidad de reacción y adaptación a su entorno. Esto es necesario si se quiere contar con partidos que respondan a su función de representación social y ejecuten sus procesos internos de elección, renovación y adiestramiento de cuadros con claridad y apertura, sin perder su cohesión institucional.

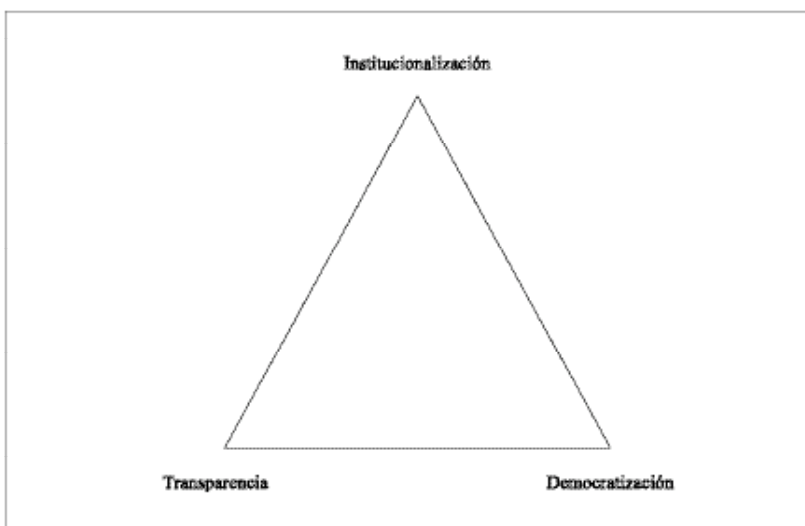
Para lograr este objetivo se propone reflexionar acerca de las reformas que deben impulsarse —o que se han impulsado— en los partidos no sólo en términos de democratización, sino que también para mejorar sus niveles de institucionalización y transparencia. Así se agregan dos nuevos “vértices de estudio”, formando una suerte de triángulo dentro del que se inscribe el análisis de los problemas y retos de los partidos en la región. Cada uno de estos temas o vértices de estudio tienen puntos de encuentro, como se demuestra gráficamente en la Figura 1. Más aún, algunos de los temas a desarrollar

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

están relacionados (en cuenta los once ejes temáticos que hasta ahora se plantearon como propios del tema de democratización), por lo que estos podrían ubicarse en varios de los vértices. Este es el caso, particularmente, de aspectos relativos a: estatutos y reglas formales de organización; membresía; estructura orgánica y funcionamiento de órganos del partido; elección de candidatos y autoridades partidarias y disciplina partidaria. Dado que estos ejes temáticos cruzan los vértices de forma horizontal, se han ubicado en varios de ellos, de acuerdo a su relevancia en distintas facetas de los procesos de institucionalización, democratización y transparencia. Los puntos de encuentro entre diversos temas y entre los mismos vértices quedan claros al abordar las preguntas –sobre todo las generales– en torno a cada vértice de estudio, o al analizar sus puntos de tensión y refuerzo en la siguiente sección.

Figura 1

Vértices de estudio para propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina



Fuente: Elaboración propia con fines ilustrativos.

Memoria

Vale recordar que, como se aclaró en la introducción, este trabajo no busca plantear respuestas elaboradas de partida, sino más bien proponer algunas preguntas que deben tomarse en cuenta al impulsar mejoras en los niveles de institucionalización, democratización y transparencia en los partidos políticos de los países centroamericanos. Entremos entonces de lleno en estos temas.

a. Institucionalización

Partiendo de la definición ofrecida por Urcuyo²⁷, y de acuerdo a nuestra propia experiencia, en términos de partidos entendemos por institucionalización, los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él (seguidores y, sobre todo, miembros) a través de relaciones comunes –generalmente aceptadas– de identidad, valores e intereses, que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas. Estos procesos, relaciones y estructuras resultan en el desarrollo y fortalecimiento institucional interno del partido.

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

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

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

²⁷ Urcuyo Fournier 1997a, p. 4.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

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

Memoria

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

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

del partido? De ser importante esta influencia, ¿cómo se manifiesta y qué repercusiones tiene para el partido como institución?

Transformaciones o reformas para impulsar el fortalecimiento institucional

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer la institucionalidad del partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haber habido transformaciones, ¿en qué consistieron? ¿Se enmarcan estas más dentro del ámbito normativo o en el campo de la acción política?
- En todo caso, ¿fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo se ha fortalecido la institucionalidad del partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
- Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para fortalecerse como institución y por qué?

b. Democratización

Construyendo sobre la definición ofrecida por Hernández²⁸, y de acuerdo a nuestro criterio, en una expresión básica, democratización en los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que la escogencia de dirigentes internos, la designación de candidatos a puestos de elección popular y el diseño y determinación de la plataforma programática y/o ideológica del partido sea producto de la voluntad libremente expresada de la mayoría de sus miembros. Más aún, para considerar a un partido como democrático este debe de contar con mecanismos formales y/o informales que garanticen el contacto y acceso fluido y oportuno entre miembros de

²⁸ Hernández Valle 1991, pp. 67-68.

distintos niveles a lo interno de la institución, y con la flexibilidad para escuchar e incorporar a grupos organizados relevantes en el país en sus estructuras.

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

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

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

Nociones y relevancia de la democratización en el partido

- ¿Qué se entiende en el partido por “democratización”? ¿Está este concepto definido en sus estatutos o en sus fundamentos doctrinarios? En todo caso, ¿qué tan uniforme es la noción de “democratización” que prevalece entre los miembros del partido?
- ¿Qué tan relevante es el tema de democratización entre los miembros del partido? ¿Es la democratización tema en los programas de capacitación? ¿Se observan diferencias en cuanto a la importancia que se le da al tema de acuerdo al nivel de los miembros (dirigencia, mandos medios, bases), o entre distintos grupos que cuentan con espacios a lo interno del partido (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)?
- ¿Es la democratización del partido tema de debate entre dirigentes o candidatos a puestos de dirigencia o de elección popular? De ser así, ¿cuáles son los principales puntos de debate?

Reglas y procedimientos para elección de candidatos a puestos públicos o de dirigencia

- ¿Qué mecanismos rigen la designación o escogencia de candidatos a puestos públicos o de dirigencia en el partido? ¿Son respetadas estas disposiciones? ¿Por cuánto tiempo se han aplicado?
- ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, ciudadanía en general) tienen derecho a participar en la escogencia de candidatos a puestos de elección pública y/o de dirigencia en el partido? ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, ciudadanía en general) tienen derecho a postularse como candidatos a puestos de elección pública y/o de dirigencia en el partido?
- ¿Existen diferencias en cuanto a las normas para escoger y/o para competir de acuerdo al nivel del puesto en cuestión (por ejemplo: entre candidatos presidenciales, legislativos y municipales, o entre distintos órganos de dirección dentro del partido)?
- ¿Qué tan proclives son los procesos de elección interna de candidatos y/o de dirigencia a ser influenciados por la cúpula o los líderes en ejercicio del partido? De existir influencia, ¿cómo se manifiesta?

Acceso de bases o mandos medios a dirigencia y líderes electos del partido

- ¿Qué tan fluido y efectivo es el acceso que tienen dirigentes de mandos medios o de las bases del partido a los líderes o cúpula de la agrupación?
- ¿Están contemplados en el estatuto mecanismos para garantizar la constante comunicación entre las bases y mandos medios del partido con la cúpula de la institución? ¿De ser así, se respetan estos mecanismos?
- ¿Qué peso tienen los procesos informales de comunicación a lo interno del partido entre grupos de distintos niveles? Si fueran importantes, ¿en qué consisten?

Memoria

- De no ser muy fluida o eficiente la comunicación interna en el partido, ¿cuáles son las principales quejas de las bases y mandos medios al respecto?
- ¿Varía en algo la fluidez y la efectividad de la comunicación entre bases, mandos medios y cúpula del partido cuando este se encuentra en campaña electoral? Si es así, ¿cómo varía?

Grado de apertura y participación en los procesos de toma de decisiones en cuanto a cambios en líneas ideológicas y/o programáticas fundamentales del partido

- ¿Cuál es el proceso que se sigue a lo interno del partido para definir las principales posturas programáticas o cambios importantes de las líneas ideológicas? ¿Quiénes participan en estos procesos? ¿Cómo se organiza su participación?
- ¿Son las decisiones tomadas en estos procesos respetadas por los líderes del partido y/o por sus miembros electos en puestos públicos?
- ¿Qué tanto han cambiado las posturas centrales del partido en términos programáticos y/o ideológicos en los últimos años? De haber cambiado, ¿quiénes propiciaron estos cambios? ¿Generaron las reformas niveles significativos de conflicto interno? De ser así, ¿por qué?

Participación o representación dentro del partido de movimientos o grupos de interés relevantes en el país

- ¿Existe en el partido representación explícita de distintos grupos o sectores importantes en el país (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)? ¿Está la existencia y representación de estos movimientos o grupos regida estatutariamente?
- En todo caso, ¿cómo se designan los miembros y los representantes de estos grupos a lo interno del partido?

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

- ¿Qué funciones cumplen estos grupos dentro del partido?
¿Tienen algún derecho más allá de los que disfrutaban los demás miembros? ¿Existe algún mecanismo legal que les garantice espacios en puestos de dirección o en candidaturas con fines electorales (cuotas, acción afirmativa, espacios reservados para sus representantes, etc.)?
- ¿Se han dado cambios en cuanto a la cantidad o la relevancia de este tipo de representaciones en el partido en los últimos años? De ser así, ¿en qué han consistido estos cambios y cómo han afectado la fortaleza institucional del partido?
- Finalmente, ¿qué tan abierto o flexible se muestra el partido para incorporar a nuevos grupos o movimientos en sus estructuras? Particularmente, ¿cómo ha reaccionado el partido y dado cabida a las necesidades de representación de grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio de la política en la región como: las mujeres, los grupos étnicos o los ciudadanos con discapacidad?

Transformaciones y reformas para impulsar el fortalecimiento de los niveles de democratización

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer los niveles de democratización en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haberse dado cambios, ¿en qué consistieron? ¿Cuánta oposición interna se generó a partir de las reformas y por qué?
- ¿Fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo se han fortalecido o mejorado los niveles de democratización en el partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
- Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para mejorar sus niveles de democratización y por qué?

c. Transparencia

En términos generales, transparencia en los partidos políticos se ha asociado con la existencia de claridad y probidad en la proveniencia, distribución, manejo y uso de los fondos con que estos cuentan para financiar sus actividades, tanto electorales como no electorales²⁹. No obstante, a nuestro entender no es posible definir a un partido como transparente si la claridad y probidad no están presentes también en sus procesos electorales internos; y si no cuenta con reglamentos, órganos y actividades efectivas cuyo fin sea precisamente garantizar el control y el respeto de las normas éticas y legales por parte de sus miembros, tanto dentro del partido como en la función pública.

Así pues, con la idea de reflexionar en torno a los niveles de transparencia en los partidos políticos del área, se plantea la siguiente pregunta general:

¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de la región, y qué impacto tendrán estos cambios en su fortaleza institucional y su legitimidad democrática?

Para responder esta pregunta nos parece adecuado discutir en torno a las siguientes líneas:

Proveniencia y manejo del financiamiento del partido

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

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

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

- ¿Qué órgano interno está encargado de manejar las finanzas del partido? ¿Cómo se eligen sus miembros? y ¿qué nivel de independencia tienen con respecto a, 1) la dirigencia del partido, 2) los candidatos del partido?
- ¿Cómo se distribuyen los fondos entre las distintas actividades del partido? ¿Cómo se decide de qué manera se distribuyen? ¿Cómo se controlan los gastos del partido?
- ¿Están todas las actividades financieras del partido debidamente documentadas? Si es así, ¿están estas a disposición del público?
- ¿Mantiene el partido la misma estructura para el manejo y control financiero cuando enfrenta procesos electorales? Si no, ¿cómo varía?
- ¿Cómo se controlan los dineros que recibe el partido en tiempos electorales (tanto en elecciones nacionales como internas)? ¿Tienen los candidatos en algún momento estructuras paralelas para manejar las finanzas de sus tendencias? Si es así, ¿cómo son controladas por el partido? En cualquier caso, ¿qué nivel de influencia ejercen los candidatos (presidenciales, parlamentarios, de gobiernos locales) en cuanto al manejo y uso de los recursos del partido?

Probidad y aceptación general de procesos electorales internos (elección de candidatos a puestos de elección popular o de dirigencia)

- ¿Cómo se manejan y controlan los procesos de elección interna en el partido (tanto para elegir dirigencia como candidatos a puestos de elección popular)? ¿Están estos procesos regidos estatutariamente?
- ¿Existe algún órgano encargado de los procesos electorales internos? De ser así, ¿es este órgano permanente o temporal?, ¿cómo se eligen sus miembros? y ¿qué mecanismos existen para garantizar su neutralidad?

Memoria

- ¿Han existido reclamos formales por los manejos o resultados de una elección? De ser este el caso, ¿en qué han consistido?, ¿cómo se han resuelto? y ¿cómo han reaccionado quienes interpusieron los reclamos ante la resolución?
- ¿Mantiene el partido archivos con los resultados pormenorizados de sus procesos electorales internos? Si fuera así, ¿están a disposición del público?

Existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción

- ¿Existen en el partido órganos que controlan y sancionan a sus miembros cuando incumplen normas legales o éticas (tribunales de disciplina, ética, etc.), ya sea a lo interno del partido o al ejercer alguna función pública? De ser así, ¿son estos órganos permanentes o temporales?
- De existir estos órganos, ¿cómo se elige a sus miembros?, ¿qué atribuciones tienen? y ¿cuál es su nivel de independencia real en el partido?
- Igualmente, ¿cómo se decide cuándo van a conocer un caso?, ¿qué repercusiones tienen sus decisiones? y ¿qué tan efectivos son de acuerdo a, 1) los miembros del partido, 2) los ciudadanos en general?
- Específicamente, ¿cuántos problemas en los que ha sido vinculado algún miembro del partido han sido conocidos por estos órganos en los últimos años? Si alguno(s), ¿en qué consistió el caso?, ¿cómo se manejó? y ¿qué consecuencias sufrieron los miembros involucrados?
- En general, ¿qué tan abiertas son este tipo de investigaciones en el partido? ¿Tienen el público o la prensa acceso a las resoluciones dictadas por los órganos de control?

Organización de actividades de rendición de cuentas

- ¿Organiza el partido de forma periódica actividades en las que sus miembros en puestos de dirección informen,

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

rindan cuentas y se sometan al escrutinio de los demás miembros del partido? De ser así, ¿están estas actividades reglamentadas estatutariamente?

- Además, ¿cada cuánto se organizan? y ¿bajo qué criterios se evalúa la ejecutoria de los miembros del partido (políticos, económicos, ideológicos, etc.)?
- Igualmente, ¿cómo se regula la participación en estas actividades? ¿Involucran tanto a miembros en puestos de dirección en el partido como a miembros que ejercen puestos públicos? ¿Se organizan sólo a nivel nacional, o también existen actividades similares a nivel local?
- Finalmente, ¿quiénes rinden cuentas deben entregar informes escritos? ¿Tiene el público en general o la prensa acceso a estas actividades y/o a los informes?

Transformaciones o reformas para impulsar el mejoramiento de la transparencia

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para mejorar los niveles de transparencia en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haberse dado reformas, ¿en qué consistieron? ¿Nacieron estas iniciativas dentro del partido o más bien fueron propiciadas por presiones externas?
- ¿Fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo ha mejorado la transparencia en el partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
- Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para mejorar sus niveles de transparencia y por qué?

4. Principales puntos de refuerzo o de tensión entre los procesos de institucionalización, democratización y transparencia

Las distintas preguntas sobre cada uno de los vértices de estudio propuestos confirman que los procesos para fortalecer o mejorar la institucionalización, los niveles de democratización y la transparencia en los partidos están mutuamente relacionados. Esto ya sea porque se refuerzan unos a otros, o bien porque entran en tensión. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentan algunas actividades o procesos básicos que, ya sea porque generan sinergias o contradicciones, tienen efectos directos en la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos.

a. Puntos de refuerzo

Programas de reclutamiento

Los programas de reclutamiento de nuevos miembros tienen la capacidad de generar estabilidad y mecanismos de renovación partidista. En otras palabras, fortalecen la institucionalidad en los partidos políticos. No obstante para ser exitosos, o sea, para atraer a nuevos líderes que realmente vengan a renovar y a fortalecer al partido, deben de complementarse con estructuras internas abiertas y procesos de elección o designación de dirigencia claros, justos y regidos con reglas estables. De no ser así difícilmente serán atractivos para la ciudadanía o para los nuevos liderazgos políticos del país. Lejos de generar fortaleza y renovación institucional, programas de reclutamiento en instituciones cerradas y poco transparentes se convierten en acicates para el “amiguismo” y el tráfico de influencias. Esto, desde luego, debilita institucionalmente a un partido.

Programas de capacitación y de análisis, debate y rendición de cuentas

Los programas de capacitación y los espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas, tienen un efecto

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

similar. Estos permiten mantener a los miembros de un partido político como personas conscientes e informadas de la situación del partido y del país donde este funciona. Igualmente, sirven para reforzar las identidades del grupo en torno a ideas u objetivos que unen e integran a los miembros de la institución, y a la vez los diferencian de los demás partidos. Así, este tipo de programas fortalece la institucionalidad partidaria.

Sin embargo, la capacitación de miembros y los programas de análisis, debate y rendición de cuentas en un partido pueden perder toda relevancia (pueden convertirse en ejercicios insulsos e inútiles), si sus miembros perciben que estos funcionan dentro de estructuras cerradas y/o donde los procesos son poco claros y sus posiciones no son relevantes para la dirigencia. En otras palabras, los beneficios institucionales de los programas de capacitación y los espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas dependen, en gran medida, de la existencia de procesos democráticos y transparentes en los partidos políticos. Si este no es el caso, es muy complicado contar con niveles importantes de participación y apoyo entre los miembros del partido para con este tipo de programas.

Existencia de órganos de control político

Los órganos de control dentro de los partidos (tribunales de disciplina, ética, etc.), generan los controles necesarios para salvaguardar la probidad de sus miembros al desempeñar funciones políticas y así mantener la integridad institucional del partido. Esto es central no sólo para fortalecer la institución a lo interno, sino también ante los ojos de sus simpatizantes y de la ciudadanía en general. Un partido con capacidad de autocontrol y rectificación se convierte en una institución más fuerte y mejor valorada por los ciudadanos.

No obstante, puede generarse exactamente el efecto inverso si estos órganos de control no son independientes, no son respetados, cumplen funciones meramente simbólicas o

Memoria

se califican como arbitrarios. Esto es, si funcionan dentro de estructuras cerradas o poco transparentes. Los órganos de control fortalecen la institucionalidad partidaria cuando se inscriben en partidos democráticos y transparentes, de otra manera son percibidos como “cortinas de humo” que a la larga tienden a debilitar su institucionalidad y su apoyo en el electorado.

Así pues, los programas de reclutamiento; los programas de capacitación, análisis y rendición de cuentas y la existencia de órganos de control político fortalecen la institucionalidad de un partido en el tanto este cuenta con procesos internos que funcionen de forma democrática y transparente. Las preguntas que pueden hacerse en este caso son:

1. ¿se están aprovechando las sinergias que se dan en términos de institucionalización, democratización y transparencia, cuando se ejecutan este tipo de programas o existen estos órganos en los partidos de la región? y, en todo caso,
2. ¿cuál es la mejor forma de fomentar estos programas y órganos dentro de un partido de forma tal que se aprovechen al máximo los múltiples beneficios que podrían generar?

b. Puntos de tensión

Disciplina partidaria

La disciplina partidaria, o sea, la capacidad de generar comportamientos comunes a partir de decisiones centralizadas es, en muchas ocasiones, clave para el buen funcionamiento de un partido político. Esto es especialmente cierto en las funciones que este desempeña, ya sea como oposición o como partido oficial en el gobierno. La estructura y las ideas integradoras que mantienen a un partido unido deben ser lo suficientemente fuertes como para que este se presente como un bloque cuando sea necesario. La disciplina en un partido lo fortalece como institución en

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

el tanto hace posible el trabajo en equipo y, en general, el alcanzar pequeñas y grandes victorias al competir con otros partidos (particularmente en el ámbito parlamentario).

Sin embargo, es muy complicado llegar a decisiones de consenso de manera eficiente y, en virtud de ellas, poder generar líneas férreas de partido cuando las instituciones cuentan con estructuras que funcionan siguiendo procedimientos extremadamente abiertos y participativos. Estos procedimientos son lentos y las decisiones, cuando al fin se toman, pueden ser tardías. Esto, a veces contraviene las necesidades de los dirigentes o líderes de un partido, y su objetivo de ser eficientes en sus funciones gubernamentales, reaccionar sin dilación a las demandas de sus seguidores y mantener al partido cohesionado en torno a ideas comunes.

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

Democratización de las normas para participar (votando o compitiendo) en procesos internos

De la misma forma, las reglas para definir quien tiene derecho a elegir o a ser electo dentro de un partido tienden a enfrentar el fortalecimiento institucional con la transparencia y la democratización. Está claro que entre más abiertas y generalizadas sean estas normas, más democrático será el partido y, por ello, más transparentes y sensibles al escrutinio público serán sus procesos internos. No obstante, a veces mayores niveles de apertura en los procesos de elección interna de un partido tienden a reducir su cohesión (exacerban los incentivos para la creación de facciones), complican el control de sus miembros, generan incentivos para privilegiar lo electoral sobre sus demás funciones y, en general, reducen los beneficios de quienes se integran y participan permanentemente en las actividades internas –no electorales– de la institución (propician una “indiferen-

ciación” entre miembros y simpatizantes). Desde luego que esto reduce la fortaleza institucional de un partido político.

Democratización de los procesos de generación de políticas

En nombre de la democracia y como reacción a la crítica de ser “estructuras cerradas”, algunos partidos han puesto en práctica mecanismos de consulta popular y/o a grupos de interés importantes de la sociedad, cuando deben tomar decisiones relevantes. Esto se da, especialmente, cuando se elaboran programas de gobierno y antes de tomar posición en temas controversiales. Obviamente este tipo de ejercicios profundiza los niveles de democratización y transparencia en los partidos.

Sin embargo, estos procesos también conllevan algunos problemas, particularmente en términos de cohesión y eficiencia institucional. Generar políticas o posiciones a partir de consultas populares es lento y costoso. Además convierte los debates intra-partido en palestras públicas, en las que es más probable que se asuman posiciones a partir de la racionalidad electoral y no necesariamente de acuerdo a principios ideológicos integradores. De igual forma, este tipo de procesos tiende a “invisibilizar” las diferencias entre miembros y simpatizantes, pues les resta a los primeros influencia en las decisiones internas de la institución. Esto debilita uno de los incentivos más importantes que existen para participar y contribuir como miembro en las actividades de un partido. En otras palabras, independientemente de sus beneficios en términos de transparencia y democratización, abrir en demasía los procesos internos de generación de políticas puede debilitar institucionalmente a un partido político.

Por tanto, aunque son prácticas que pueden beneficiar a un partido en algunos ámbitos, la disciplina partidaria, la democratización de los procedimientos para elegir o ser electo en un partido y la democratización de los procesos para generar políticas o posiciones tienen un alto “costo de transacción”. Así pues, vale preguntarse,

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

1. ¿si en el caso de un partido en particular, sus miembros están conscientes de estos “costos”? y
2. ¿cuál es en cada caso el balance a que debe aspirar un partido de acuerdo a su contexto y a su desarrollo como organización?

5. Observaciones finales

La democracia representativa es una realidad hoy en América Central. Sus vaivenes y la posibilidad de retrocesos, patentes en la indisposición de los ciudadanos con los resultados de sus sistemas políticos, no dejan de causar preocupación, y nos recuerda sobre la urgencia de fortalecer los procesos de consolidación democrática en la región. Probablemente el primer paso, y uno de los más importantes para lograr este objetivo, consiste en lograr la consolidación de instituciones fuertes, permanentes y confiables. Dado su rol de enlace entre la sociedad y el Estado y su papel en la conducción de las actividades centrales de los procesos democráticos, fortalecer y mejorar la funcionalidad de los partidos políticos debe de ser una prioridad. Lo anterior toma carácter de urgencia ante las transformaciones y la pérdida de apoyo y confianza de que estos son objeto en la mayoría de las naciones democráticas, y ciertamente en América Latina.

Como se observó, la pérdida de apoyo y confianza a los partidos pareciera ser ocasionada por falencias al cumplir con sus principales roles en la sociedad, sobre todo esos que los distingue como organización. Por tanto, es en este ámbito en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. El presente trabajo propuso reflexionar en torno a las reformas que deben impulsarse, o que se han impulsado, en tres frentes o vértices de estudio: la institucionalización, la profundización de los niveles de democratización y la transparencia en los partidos. Más que elaborar un análisis en torno a cada uno de estos vértices, se consideró más útil en esta primera etapa exploratoria sugerir una definición operativa en cada caso y luego plantear

Memoria

algunas líneas que sirvan como directrices para la discusión. Las líneas de reflexión fueron introducidas por una pregunta general integradora, complementada por una serie de preguntas puntuales. El estudio y discusión de estas preguntas deberían de aclarar posiciones y permitir la evaluación de los partidos políticos en términos de los objetivos trazados.

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

1. Vale la pena reflexionar y ahondar en las causas de la erosión de la estima y la confianza a los partidos en la región. No hay duda que el estudio más detallado de casos en distintos países va a enriquecer este debate.
2. Es importante discutir, agregar, cambiar y hasta replantear las líneas de reflexión y las respectivas preguntas sugeridas en torno a los temas de institucionalización, democratización y transparencia en los partidos políticos.
3. Sería muy beneficioso el que, a partir de la discusión anterior, se reevaluaran y, de ser necesario, complementaran o modificaran las definiciones operativas que se ofrecieron para cada uno de los vértices estudiados.
4. Es esencial discutir las respuestas que emerjan a partir de las preguntas generales que encabezan cada uno de los vértices de estudio, así como de las preguntas específicas que complementan las líneas de reflexión en cada uno de los temas. Las experiencias a partir de casos en distintos países serán clave en este ejercicio.
5. Valdría la pena analizar con detenimiento la forma en que distintas actividades en los partidos tienden a reforzar o a enfrentar los procesos de institucionalización, democra-

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

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

6. Finalmente, y en virtud de todo el análisis anterior, el resultado esperado de este ejercicio es el planteamiento de pautas de acción que permitan fortalecer a los partidos políticos de la región en términos de su institucionalización, democratización y transparencia. De nuevo, comparar experiencias de partidos en distintos países del área es muy importante para el desarrollo de esta discusión.

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

Contar con partidos más fuertes y funcionales beneficia directamente el proceso de consolidación democrática. Esto no sólo porque permite crear condiciones para elevar la calidad y eficiencia de este sistema de gobierno³⁰, sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es, probablemente, la mejor manera de garantizar el éxito y la sostenibilidad de los procesos de transición democrática en la región. Si la democracia es impensable sin partidos, más vale que empecemos cuanto antes a reflexionar sobre cómo fortalecerlos.

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

Bibliografía

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (editores). *Partidos Políticos de América Latina*. Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.

Carballo, Manuel. “El Partido Liberación Nacional: necesidad de nuevos contenidos y formas de acción”. En *El nuevo rostro de Costa Rica*. Juan Manuel Villasuso (editor) Costa Rica, CEDAL, 1992.

Casas Zamora, Kevin. *Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. San José, IIDH, 2003.

Cerdas Cruz, Rodolfo. *El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*. Costa Rica, Red Editorial Iberoamericana Centroamérica, 1993.

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

Cuéllar, Roberto y Luis Cordero. “Presentación”. En Carlos Eduardo Mena Keymer. *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 45. Costa Rica, IIDH, 1999.

Daalder, Hans. “Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique”. En *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Richard Gunther, José R. Montero y Juan J. Linz (editores). Oxford, Oxford University Press, 2002.

Dalton, Russell J. “The Decline of Party Identifications”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000.

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

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

–. “Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000b.

–. “Partisan Change and the Democratic Process”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000c.

Farrell, David M. y Paul Webb. “Political Parties as Campaign Organizations”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000.

García Laguardia, Jorge Mario. *Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.

Gomáriz Moraga, Enrique. *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI*. Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert, 2001.

Gunther, Richard, José R. Montero y Juan J. Linz (editores). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

Hazan, Reuven Y. “Candidate Selection”. En *Comparing Democracies 2*. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (editores). Londres, SAGE, 2002.

Hazan, Reuven Y. y Gideon Rahat. “Representation, Electoral Reform and Democracy: Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel”. En *Comparative Political Studies*. 2000. pp: 1310-1336.

Hernández Valle, Rubén. “La democratización interna de los partidos políticos”. En *Democracia, elecciones y derechos humanos. Memorias IV Curso Anual Interamericano de*

Memoria

Elecciones. Germán Bidart Campos et al. (editores). Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1991.

IADB, (Inter-American Development Bank). *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C., The John Hopkins University Press, 2000.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

Perelli, Carina, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto G. (editores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1995.

Rojas-Bolaños, Manuel. “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”. En *Sinergia* 8. 1998, pp. 117-126.

Sánchez, Fernando F. “Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change”. D. Phil. Thesis, en *Department of Politics and International Relations*. Oxford, University of Oxford, 2003a.

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

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

Sartorius, Nicolás. *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos*. Barcelona, Península, 1996.

Scarrow, Susan E., Paul Webb y David M. Farrel. “From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties”. En *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (editores). Oxford, Oxford University Press, 2000.

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

Schmitt, Hermann y Sören Holmberg. “Political Parties in Decline?”. En *Citizens and the State*. Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (editores). Oxford, Oxford University Press, 1995.

Thesing, Josef. “Transición, democracia y partidos políticos: tareas e importancia de los partidos”. En *Panorama Centroamericano*. Abril-junio 1996, pp. 31-44.

Urcuyo Fournier, Constantino. “Partidos políticos y cooperación internacional para la renovación de la política

Memoria

en Centroamérica y Panamá”. En *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. Constantino Urcuyo Fournier (editor). Costa Rica, PNUD, 1997a.

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

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

Zelle, Carsten. “Social Dealignment vs. Political Frustration: Contrasting Explanations of the Floating Vote in Germany”. En *European Journal of Political Research* 27. 1995, pp. 319-345.

Zovatto G., Daniel. *Dinero y política en América Latina: Una visión comparada*. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 48. Costa Rica, IIDH, 2003.