

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



42

Edición especial sobre democracia,
derechos políticos y participación ciudadana

Julio-Diciembre 2005

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: uinformacion@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
Los derechos políticos y las realidades de la democracia.....	9
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Los derechos políticos en el ámbito interamericano	
La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos.....	37
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia	87
<i>Santiago A. Canton</i>	
La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana	105
<i>Diego García-Sayán</i>	
Democracia, sistemas electorales y partidos políticos	
Ética, diálogo y democracia	123
<i>Manuel E. Gándara Carballido</i>	
Las crisis de las democracias en Latinoamérica	145
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina	161
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional	193
<i>Álvaro Artiga-González</i>	

Sistemas electorales en América Latina..... 211
Fernando Tuesta Soldevilla

El voto en el extranjero:
 Un acercamiento al modelo mexicano 227
Daniela Gil Sevilla

Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor 259
Raúl Ricardo Zúñiga Silva

Derechos políticos en las realidades nacionales

Ejercicio y límites de los derechos políticos
 en la legislación hondureña 301
Yoleth Emelina Calderón Umanzor

Algunas consideraciones sobre participación
 política indígena en Guatemala 327
Horacio Luis María Lazzari Mathieu

Effective policies and legal strategies for fighting political
 corruption in the funding of political parties and election
 campaigns in Brazil: empowering the ordinary citizen,
 preventing conflicts of interest reaching congressional
 investigations..... 349
Flávio Pimenta de Souza

Ley de cuotas y participación política
 de las mujeres en el Ecuador 377
Aide Peralta Zambrano

Desencuentros entre la participación política tradicional y la
 participación política formal: la participación política del pueblo
 Shipibo Konibo dentro del proceso de la descentralización..... 407
Karina Vargas Hernández

Democracia, sistemas electorales y partidos políticos

Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional

*Álvaro Artiga-González**

Introducción

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

Por otra parte, una crítica temprana hacia los partidos tiene que ver con el control que sobre los mismos ejercen sus dirigentes. El clásico trabajo de Michels (1991) hablaba de una “ley de hierro de la oligarquía” para referirse a la tendencia que tienen los líderes de los partidos para perpetuarse en el control sobre los partidos. En la década de 1980, Panebianco (1993) hablaba de la “coalición dominante” y de los “juegos entre líderes”. Las referencias al predominio de un pequeño grupo, una argolla, sobre el resto de la militancia partidista podrían multiplicarse. Pero este trabajo se orienta más bien en la dirección contraria. Hacia el reclamo por una mayor apertura que posibilite mayor participación de la militancia en la toma de decisiones sobre la vida interna de los partidos; por mayor inclusión de las mujeres, jóvenes, discapacitados y etnias en las instancias de decisión de los partidos. En fin, este trabajo incursiona en el debate sobre la democratización interna de los partidos políticos utilizando la investigación que al respecto llevó a cabo el IIDH-CAPEL en Centroamérica y Panamá, en 2003.

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

En la primera parte se hace una breve descripción de las premisas conceptuales y herramientas metodológicas utilizadas para llevar a cabo la investigación mencionada. Luego, en la segunda parte, se presentan de manera muy sintética los principales hallazgos de la misma¹. Finalmente, en el tercer apartado, se discute la potencialidad de estos hallazgos para convertirse en instrumentos de medición y promoción de la democracia interna de los partidos como vía para su fortalecimiento.

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

Uno de los antecedentes conceptuales y metodológicos para la investigación sobre democratización de los partidos en Centroamérica y Panamá, realizada por el IIDH-CAPEL en 2003, fue el trabajo sobre 62 partidos de América Latina realizado por Alcántara y Freidenberg (2000). Allí se establece que los partidos pueden ser examinados a partir del ámbito de su acción. Dicho ámbito puede ser externo o interno a los partidos según se mire hacia fuera o hacia dentro de los mismos. El ámbito externo estaría constituido por tres escenarios que podrían denominarse “caras del partido”: la electoral, la parlamentaria y la de gobierno. El ámbito interno estaría constituido por dos “caras”: la del partido como organización burocrática y la del partido como organización de voluntarios. El estudio del IIDH-CAPEL retomó, en parte, esta manera de concebir a los partidos. Ello permitió la identificación de lo que se dio en llamar “factores de incidencia” para la democratización interna de los partidos².

Por otra parte, la democratización interna de los partidos es un proceso que se construye más sobre la base de prácticas que sobre la letra de los estatutos y reglamentos. Esto no quiere decir que no sea importante la parte normativa y legal. Lo que se quiere resaltar es que ésta debería llegar en un segundo momento o, por lo menos, no debería ser lo más importante dada la tendencia que existe en ciertos ambientes culturales a pasar por alto lo establecido en leyes y reglamentos. Reformas legales y de estatutos pueden llevarse a cabo pero nada garantiza su efectividad. La formalización en términos de

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

² Ver *infra*.

normas, leyes, estatutos y reglamentos debería llevarse a cabo sobre prácticas establecidas para asegurar su continuidad independiente de los sujetos que las originaron. Evidentemente, si hay alguna legislación o estatuto que bloquee la democratización dentro de los partidos debería ser removida. Pero no hay que confundir entre remoción de obstáculos y promoción positiva de una práctica democrática. Esta manera de enfocar el asunto llevó a los investigadores del IIDH-CAPEL a fijarse en factores que desbordan los estatutos y reglamentos de los partidos y que pueden tener alguna incidencia a la hora de promover la democratización interna.

Ahora bien, el hecho de enfatizar en las prácticas antes que en la formalidad de la democratización no implica ignorar la importancia que tienen, por ejemplo, los derechos de los afiliados, la organización y los procedimientos internos, los espacios internos para promover el pluralismo organizado, y las disposiciones en materia de garantías³. Por tanto, al momento de llevar a cabo una investigación en materia de democracia interna de los partidos un referente obligado será lo regulado tanto en términos generales (marco normativo y legal que afecta a todos los partidos) como en términos particulares (los estatutos y reglamentos internos de cada partido). Ya en este nivel pueden aparecer diferencias importantes así como también puede encontrarse la expresión formal de buenas prácticas experimentadas en algunos casos y que podrían “exportarse” hacia otros partidos.

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

³ Llera Ramo, 2000.

en este sentido ha llevado al IIDH-CAPEL a abordar esta temática *con* los partidos y *con* sus dirigentes.

Ahora bien, un mínimo punto de partida o de baremo inicial puede establecerse. “No puede hablarse de democracia interna en un partido si a sus afiliados no se les reconocen, no se les facilita su ejercicio y no se les garantizan en el interior de las organizaciones partidistas los mismos derechos fundamentales de los que, como ciudadanos, son titulares en la sociedad gracias a las prescripciones constitucionales”⁴. En otras palabras, los estatutos y reglamentos de los partidos no deberían restringir u obstaculizar lo que la norma constitucional o la ley general garantiza a la ciudadanía. En este sentido, el mínimo de democracia interna en los partidos debería coincidir con el mínimo socialmente establecido. Por supuesto, se puede ser más democrático que este mínimo. De hecho, este desbalance favorable puede contribuir a democratizar más a la respectiva sociedad.

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

Hallazgos de la investigación del IIDH-CAPEL en Centroamérica y Panamá

Este apartado lo he dividido en tres secciones. En primer lugar presento los puntos de partida por los cuales se decidió llevar a cabo la investigación sobre democratización interna de los partidos en

⁴ Llera Ramo, 2000:45.

Centroamérica y Panamá. En segundo lugar muestro la estructura que se adoptó para redactar los diversos informes nacionales comprendidos en la investigación y que servirían para la redacción de la síntesis regional. La tercera sección está dedicada a una presentación muy sintética de los principales hallazgos de la investigación referidos fundamentalmente a los llamados “factores de incidencia”, y “ejes de trabajo”.

Puntos de partida

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

Cuadro 1 Confianza en los partidos políticos

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

Los valores expresan los porcentajes de encuestados que manifestaron “mucho” o “algo” de confianza hacia los partidos políticos. Fuente: *Latinobarómetro* 1997, 2003.

El deterioro de la confianza en los partidos fue mayor en los casos de El Salvador y Honduras. En el otro extremo, Costa Rica y Panamá son los países donde la erosión registrada fue menor aunque de todas maneras por arriba de los 10 puntos porcentuales.

Por otra parte, a la pérdida de confianza mostrada en el cuadro 1 hay que agregar la existencia de un *déficit de credibilidad* en los

mismos, es decir, la percepción de poca o nula representatividad que tiene la mayoría de centroamericanos sobre sus partidos. Me refiero al fenómeno que se ha dado en llamar *crisis de representación*. Ya en 1995, Cerdas hablaba de una crisis de los partidos políticos en Centroamérica que se expresaba en: desideologización, desactualización de las elites, mimetismo entre partidos y cúpulas, pragmatismo oportunista, canibalismo político, pérdida notoria de la porosidad social y, finalmente, corrupción política⁵. Un año antes, Rovira Mas⁶ hablaba, si no de crisis de los partidos, de malestar de la población con ellos. Este malestar se manifestaba en: corrupción de políticos o funcionarios gubernamentales prominentes, apertura insuficiente de los partidos a la ciudadanía, modernización incompleta, falta de democratización interna, limitada representatividad de los diversos intereses sociales, obstaculización de la emergencia de terceros contendientes en los sistemas de partidos de Honduras y Costa Rica, ineficacia del sistema político en términos de políticas públicas y del sistema de partidos como inadecuado sistema de canalización política de la sociedad.

El mencionado malestar con los partidos podría estar asociado con la poca motivación que registran los ciudadanos centroamericanos, excepto los de Panamá y Honduras, para votar por los partidos en elecciones. Según el cuadro 2 menos del 50% manifestaba la intención de votar por algún partido. En parte este fenómeno permite al *Latinobarómetro*⁷ afirmar que: “el sistema de partidos y su legitimidad son los aspectos menos consolidados de las democracias de la región”.

Cuadro 2

Votación por un partido político en Centroamérica y Panamá, 2004

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

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

Fuente: *Latinobarómetro* (2004).

⁵ Cerdas, 1995.

⁶ 1994:136-137.

⁷ 2004:30

En términos generales, se puede afirmar que buena parte del descontento con los partidos (y esto no sólo sería válido para Centroamérica y Panamá) pareciera provenir de un déficit, o incluso fracaso, en el desempeño de sus principales roles en el proceso democrático, sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones⁸.

Pese a estas “malas noticias” sobre la “salud pública” de los partidos, el punto de partida de la investigación del IIDH-CAPEL también contemplaba el reconocimiento de la importancia de los partidos para el funcionamiento de las democracias. En otras palabras, se aceptaba como premisa que sin partidos políticos no puede haber democracia (tal como se practica contemporáneamente en el mundo). De allí que fortalecer a los partidos políticos es, de alguna manera, apuntalar la democracia en Centroamérica y Panamá. Por supuesto, esto no significa que fortalecer a los partidos políticos sea una *condición suficiente*. Lo que se afirma más bien es que se trata de una *condición necesaria*⁹.

Estructura de la investigación

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

- a) participación de los militantes,
- b) inclusión, en términos de género, etnias, jóvenes y discapacitados.

⁸ Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) *como organizaciones* (que reclutan nuevos líderes, entrenan a sus miembros y representan, articulan y agregan intereses y demandas de la sociedad); 2) *en el electorado* (que simplifican opciones para los votantes, les informan y educan, generan símbolos de identificación y lealtad, y movilizan a los ciudadanos para que participen en política); y 3) *en el gobierno* (integran y organizan al gobierno, implementan políticas públicas, organizan la oposición, aseguran la existencia de control político, y contribuyen a la estabilidad en el gobierno). Mayor detalle de estas funciones se encuentra en Dalton y Wattenberg (2000:5-10).

⁹ La importancia de los partidos es reconocida incluso a nivel Constitucional en la región. Por ejemplo, la Constitución Política de El Salvador, en su artículo 85, establece que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

Para llevar a cabo esta investigación regional se formó un equipo de investigadores nacionales y se propuso una estructura común para facilitar la comparación¹⁰. Dicha estructura contempló tres niveles:

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

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

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

El cuadro 3 detalla los 21 partidos políticos analizados según los seis países pertenecientes a la región del istmo centroamericano. Evidentemente no son todos los partidos que existen en Centroamérica y Panamá. Se trata más bien de los que, hacia 2003, aparecían como relevantes en la política de cada uno de los países de la región. En todos los casos se trata de partidos de ámbito nacional. Esto no significa que se haya ignorado la existencia de partidos de ámbito subnacional en algunos de los países estudiados (como los casos de Costa Rica y Guatemala). Sin embargo por razones de comparabilidad se optó por

¹⁰ El equipo estuvo formado por: Juany Guzmán León (Coordinadora), Sergio Alfaro Salas (Costa Rica), Álvaro Artiga-González (El Salvador), Silvia Elizabeth Salazar Guzmán (Guatemala), Leticia Salomón (Honduras), Mario José Torres (Nicaragua) y Salvador Sánchez (Panamá).

tomar en cuenta solo partidos de ámbito nacional. Por tanto, puede afirmarse que no se trata de una muestra representativa del partidismo regional pero sí de una muestra de los partidos que definen la dinámica política nacional. Además, hay que decir que en su momento, todos ellos eran partidos relevantes. Como en algunos países se da el fenómeno de fluidez de la oferta partidista, los partidos considerados tenían que cumplir con el requisito de relativa estabilidad o permanencia más allá de un proceso electoral.

Cuadro 3 **Partidos políticos centroamericanos analizados**

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

Hallazgos

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

- a) Acceso a (conocimiento de) la militancia.
- b) Participación de los militantes en la toma de decisiones partidarias.
- c) Actividad en periodos no electorales.
- d) Vínculos con otras organizaciones sociales.
- e) Capacitación y formación.
- t) Inclusión y medidas de acción afirmativa.
- g) Rendición de cuentas (tribunales internos: elecciones, ética, apelación).
- h) Financiamiento.

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

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

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

- a) Creación de espacios de interlocución entre pares de diferentes partidos, primero a nivel nacional y luego regional (tribunales electorales, de ética y disciplina, órganos de elección interna, órganos directivos, encargados de finanzas, etc.).
- b) Creación de espacios de contacto entre ciudadanos y partidos.
- c) Campañas de difusión sobre reglas de juego para la participación en procesos electorales, en consultas públicas, en pronunciamientos sobre orientaciones de políticas públicas.
- d) Formación de militantes en el nivel local (administración de sesiones de órganos, construcción de habilidades y prácticas democráticas, resolución de conflictos, liderazgo democrático, elaboración y seguimiento de proyectos)¹¹.

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

Los hallazgos de la investigación sobre democratización interna de los partidos en Centroamérica y Panamá han podido ser discutidos posteriormente, en diversas ocasiones, con representantes de partidos políticos, de organizaciones sociales y líderes de opinión ya no sólo de Centroamérica y Panamá sino incluso de México y Sur América¹². Una de las primeras constataciones que hay que mencionar es la del ambiente favorable porque, por un lado, socialmente se reconoce la crisis de representación de los partidos y la desconfianza de gran parte de la ciudadanía hacia ellos. Pero, por otro lado, socialmente también se reconoce su importancia para la estabilidad de las nuevas democracias. Ello ha generado un ambiente de receptividad hacia las propuestas

¹¹ Una descripción detallada de los “factores de incidencia” y “ejes de trabajo” puede consultarse en el informe de la investigación publicado por el IIDH-CAPEL y disponible también en Internet.

¹² Esto ha sido posible en el marco de los talleres regionales sobre democratización, institucionalización y transparencia de los partidos políticos que el IIDH-CAPEL realizó desde 2004 en Chile, Costa Rica, Paraguay, México y Colombia. El autor de esta ponencia participó en varios de estos talleres y es a partir de esta experiencia que se ha elaborado esta parte.

para fortalecer a los partidos¹³. Ahora bien, el reconocimiento de la importancia de la democratización interna de los partidos para su fortalecimiento no implica necesariamente que haya un consenso acerca de su prioridad. Incluso no significa que no hayan resistencias al cambio en la dirección de más democracia interna. Es usual que quienes mayor resistencia muestran sean los dirigentes partidistas mientras que los que más democracia demandan sea o bien la base del partido o bien otros actores fuera de los partidos pero que se relacionan con ellos.

La diversidad en la asignación de prioridades para el trabajo orientado a fortalecer a los partidos políticos fue un asunto que los mencionados talleres del IIDH-CAPEL permitieron que se manifestara. En dichos talleres la democratización constituía una dimensión de trabajo a la par de la institucionalización y la transparencia. No hay un consenso al respecto de la asignación de prioridades entre estas tres dimensiones. Pero tampoco lo existe al interior de cada una de estas dimensiones. Un trabajo que el IIDH-CAPEL llevó a cabo en El Salvador, en 2004, representó una oportunidad para validar los hallazgos de la investigación regional de 2003 y para explorar el orden de prioridades que diversos actores asignaban a los factores de incidencia identificados en aquella investigación. Sin embargo, en la medida en que se incluían las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas, los ocho factores de la investigación de 2003 se ampliaron a dieciocho.

El cuadro 4 muestra el orden jerárquico para los factores de incidencia, ordenado por rangos encontrado en El Salvador¹⁴. El ordenamiento mostrado es apenas ilustrativo de las divergencias que pueden encontrarse a la hora de priorizar ámbitos de acción en los programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos políticos. Establecer un ordenamiento así es importante sobre todo si se toma en cuenta que los recursos destinados para programas de asistencia y fortalecimiento de los partidos son limitados, como para cualquier

¹³ Por otra parte, se trata de un ámbito en el que diversas agencias de cooperación internacional están incursionando no solo en América Latina sino en otras regiones del mundo. Véase, por ejemplo, el trabajo de Kumar (2004).

¹⁴ Para establecer la prioridad de cada factor se utilizó una escala de 1 a 6, donde 1 representa la menor importancia y 6 la máxima. Los rangos del cuadro 4 se construyeron según el porcentaje de entrevistados que le asignaban prioridad 6 a cada uno de los factores. Así, el rango 1 significa que más del 80% de los entrevistados coincidían asignando un 6 a los respectivos factores. El rango 2 contiene los factores a los cuales entre el 50 y 80 por ciento de los entrevistados asignó una importancia de 6. En rango 3 considera los factores a los que menos del 50% de los entrevistados calificaba con 6.

otro tipo de programas. Resulta interesante constatar que los factores de incidencia que fueron considerados prioritarios en el rango 1 no se refieren a la dimensión de democratización sino más bien a transparencia o rendición de cuentas. Ello resulta acorde con lo que ya decía antes en cuanto a que se reconoce la importancia que la democratización interna de los partidos tiene para su fortalecimiento pero que no necesariamente es lo que se considera como más importante.

Cuadro 4 **Clasificación de factores de incidencia por rangos de acuerdo a su importancia(*)**

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

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

Por otra parte, siguiendo la distinción de ámbitos o caras de los partidos, al intentar diseñar e implementar un programa de asistencia y

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

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

Cuadro 5

Matriz de ámbitos y ejes transversales de acción

Ámbitos	Ejes transversales (dimensiones)		
	Dim. 1	Dim. 2	Dim. 3
Electoral	factor	factor	factor
Parlamentario	factor	factor	factor
Organizacional	factor	factor	factor

La diversa importancia asignada a los distintos factores de incidencia puede estar ocultando resistencias. Esto se ha podido comprobar en los distintos talleres realizados con miembros de los partidos. Así, por ejemplo, las principales resistencias para democratizar internamente a los partidos vienen de las cúpulas o dirigencias partidistas. Esto quiere decir que promover la democratización interna de los partidos no puede hacerse forzando a los partidos para que se democratizen ni mucho menos a espaldas de las dirigencias partidistas. Además, hay que contar con la existencia de malas experiencias para los partidos

como producto de medidas adoptadas para favorecer la democracia interna. Esto quiere decir, por ejemplo, que si no se implementan adecuadamente las medidas pueden debilitar a los partidos antes que fortalecerlos. Experiencias en esta dirección terminan reforzando las resistencias que ya se tenían a la democratización interna.

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

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

Se parte aquí del convencimiento sobre la necesidad de fortalecer a los partidos políticos porque son necesarios para la democracia. Se reconoce también que socialmente los partidos no tienen buena imagen y son deficitarios en términos de confianza, credibilidad y representatividad. Quienes reconocen esta problemática deben pasar de la crítica a la proposición. De allí que se les planteen de manera hipotética que si en sus manos estuviera fortalecer a los partidos para que desempeñen mejor las funciones que socialmente se espera de ellos, ¿qué medidas adoptarían con ese fin? Ahora bien, como se parte de una concepción de los partidos en términos de caras o ámbitos, se piensa que las medidas adoptadas podrían encontrar, además de lógicas resistencias (de aquellos que van a ver disminuido su control sobre el partido), situaciones favorables a la implementación de las medidas, como por ejemplo, un ambiente de opinión pública que también exige la democratización de los partidos, o un reclamo de la base de militantes para tener mayor participación en la toma de decisiones dentro del partido, o la demanda de jóvenes, mujeres y grupos étnicos para estar representados en las estructuras de dirección del partido, o finalmente un partido que implementa medidas de democratización y tiene éxito electoral sirve de parámetro de comparación (una especie de efecto demostración), etc.

La identificación de medidas, refuerzos y resistencias, distinguiendo la cara o ámbito del partido donde se implementarían o existen, permite “atacar” el problema desde varios frentes. Permite distinguir en el planteamiento de una estrategia de acción no sólo prioridades sino también secuencias y aliados. Lo prioritario no necesariamente es lo primero que debe enfrentarse. Por ejemplo, es posible que antes de

implementar determinada medida sea necesario remover resistencias o, dicho de otra forma, antes de actuar hacia dentro de los partidos haya que actuar en el ambiente en el que se mueven. Además, la democratización interna de los partidos no atañe únicamente a los partidos. Éstos no son empresas privadas y no pocas veces gozan de financiamiento público. Otros actores, además de la militancia pueden estar interesados en democratizar y fortalecer a los partidos. Esto implica la necesidad, al menos, de coordinar esfuerzos y evitar así su duplicidad. Como, por otro lado, además de los factores de incidencia se identificaron ejes de trabajo, la identificación de medidas, refuerzos y resistencias puede estar haciendo referencia a distintos ejes de trabajo.

Otro punto interesante que muestra la potencialidad de los hallazgos de la investigación del IIDH-CAPEL sobre democratización interna de los partidos tiene que ver con el origen de las resistencias y los refuerzos. Éstos pueden provenir tanto de individuos como de instituciones u organizaciones. El tratamiento que se les da a las resistencias institucionales u organizacionales debería ser distinto al que se le diera a las resistencias individuales. Es muy probable que para las primeras deba buscarse reformas institucionales o cambios organizacionales mientras que para las segundas la orientación de las medidas tendría que impactar aspectos culturales. Resulta interesante caer en la cuenta que ambas clases de resistencias pueden estar relacionadas. Es posible que resistencias culturales bloqueen la superación de resistencias institucionales u organizacionales. Por tanto, será necesario actuar primordialmente sobre las primeras. Este fenómeno viene a reafirmar la validez y pertinencia de plantear dos ejes de trabajo. Las resistencias institucionales u organizaciones serían abordadas desde el eje de trabajo institucional mientras que las individuales, en tanto culturales, desde el eje de sensibilización.

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

- a) Es necesario identificar “factores de incidencia” sobre las dimensiones escogidas (por ejemplo, democratización, institucionalización, transparencia, rendición de cuentas, etc.).
- b) Hay que considerar que no todos los factores de incidencia son percibidos con igual importancia.

- c) Los factores pueden ser clasificados en términos de ejes de trabajo (por ejemplo, de “mejoramiento de procedimientos o desarrollo institucional” y “formación de ciudadanía o sensibilización”).
- d) La implementación de acciones en cualquiera de estos ejes encontrará situaciones de refuerzo y resistencia.
- e) Refuerzos y resistencias pueden ser institucionales/organizacionales o individuales/grupales.
- f) Los efectos de las medidas adoptadas pueden registrarse en diversos plazos. Especialmente aquellas medidas cuyas resistencias sean más bien individuales/grupales, que institucionales/organizacionales, y que intentan impactar en lo cultural, sus efectos pueden registrarse a largo plazo.
- g) Como la democratización interna de los partidos parece ser algo socialmente aceptado, cualquier estrategia de intervención debería tomar en cuenta lo que ya hacen otros actores, nacionales e internacionales y buscar mecanismos de coordinación del trabajo realizado.

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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