

Los partidos políticos y la gobernabilidad en América Latina

FLAVIA FREIDENBERG

<flavia@usal.es>

Subdirectora del Instituto de Iberoamérica

Universidad de Salamanca

España

[Resumen] Este trabajo reflexiona sobre el comportamiento de los partidos políticos de América Latina y sus consecuencias sobre la gobernabilidad democrática en la región. Parte de la premisa de que algunas características de su funcionamiento inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, es decir, sobre la capacidad de los propios actores y las instituciones políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. El artículo trata de identificar los problemas que enfrentan los partidos políticos en relación con su organización, el modo en que compiten en el sistema de partidos y la manera en que desarrollan sus tareas de gobierno.

[Palabras clave] Partidos políticos, sistemas de partidos, gobernabilidad democrática, reformas, América Latina.

[Title] Political parties and democratic governance in Latin America

[Abstract] This article reflects on the behaviour of political parties in Latin America and its impact on democratic governance in the region. It is based on the premise that some features of its performance impact on the levels of democratic governance, i.e. on the ability of the actors and political institutions to process social demands, provide appropriate responses and lead processes of change that tend to consolidate and deepen democracy. The article aims to identify the problems faced by political parties in relation to their organization, the way they compete in the party system and the way they perform their governmental tasks.

[Keyword] Political parties, party systems, democratic governance, reforms, Latin America.

Freidenberg, Flavia. «Los partidos políticos y la gobernabilidad en América Latina». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 33-55.

[Recibido] 14/08/10 & [Aceptado] 15/10/10

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza el modo en que funcionan los partidos políticos en América Latina. Identifica algunos de los problemas que enfrentan estos actores en torno a tres ejes de actuación: su organización, su interacción en el sistema de partidos y el ejercicio de gobierno. Se discute también el modo en que determinadas reformas internas pueden contribuir con la gobernabilidad democrática del sistema político. Las preguntas que guían el estudio tienen que ver con: a) cómo el comportamiento de los partidos puede afectar la gobernabilidad democrática; y, b) qué reformas pueden realizarse en diferentes dimensiones de funcionamiento de los partidos con miras a generar mayor gobernabilidad en el sistema político.

El estudio sostiene que algunas características del funcionamiento de los partidos inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, esto es, sobre «la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia» (PACHANO 2007: 45). La gobernabilidad democrática es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorecen la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). En este sentido, la gobernabilidad democrática no se limita sólo al cumplimiento de la institucionalidad formal, sino que también incluye la dimensión informal de la política.¹

Los partidos son actores importantes en los niveles de gobernabilidad democrática de un sistema político. Altos índices de transfuguismo, escasa transparencia en la manera de tomar las decisiones de los partidos, la institucionalización organizativa informal, los bajos niveles de profesionalización de

¹ La «gobernabilidad democrática» es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorece la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). Véase COPPEDGE 1994.

los cuadros en el diseño y evaluación de políticas públicas, las dificultades de cooperación al interior de la organización y de ésta con otros partidos y la personalización de los vínculos partidistas por encima de los lazos programáticos pueden dificultar la gobernabilidad democrática. Si bien no todos los sistemas de partidos experimentan dichos elementos de manera simultánea, los de débil institucionalización y los que cuentan con graves problemas de crisis de representación suelen presentar muchas de estas características. A pesar de ello, los políticos y sus partidos tienden a mirar hacia otro lado frente a las críticas, minimizando la relevancia de los cambios en esas dimensiones para mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema.

Aun cuando los retos democráticos que enfrentan los sistemas políticos en la región son todavía muchos, es difícil pensar de qué manera podría llevarse a cabo la convivencia política por fuera de los márgenes de la gobernabilidad democrática, así como también es difícil imaginar el funcionamiento del sistema democrático sin un papel activo y protagonista de los partidos. Como ya señalara Schattschneider (1964 [1941]: 1), la democracia representativa es imposible sin partidos políticos, toda vez que estos ejercen funciones básicas para el sistema como representar, movilizar, reclutar y seleccionar élites, socializar y presentar opciones para los votantes, armonizar y articular intereses, proveer de políticas públicas al gobierno, posibilitar ciertos canales de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático.

El presente análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo, en línea con la literatura de la elección racional, lo que sugiere que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre su comportamiento y argumenta que diferentes tipos de comportamientos partidistas tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto (HAZAN 2002). Los datos aquí presentados corresponden a una línea de investigación que se está desarrollando desde el año 2001; la cual ha tenido diversas etapas con sus consiguientes subproductos, los que han sido financiados por distintas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas.²

² La mayor parte de mis tareas de investigación sobre organizaciones de partidos se han enmarcado en el proyecto «Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina» (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001 y por el de «Programas, organización y estrategias electorales de los partidos políticos de América Latina» (Ref.

El texto se divide en cuatro partes. Primero, se analiza el contexto en el que se comportan los partidos políticos latinoamericanos. Segundo, se exploran en términos teóricos las características de los partidos que pueden afectar la gobernabilidad democrática. Tercero, se evalúan algunas de las reformas intrapartidistas que se han realizado en América Latina de cara a mejorar las condiciones en las que los partidos compiten y, finalmente, se propone una serie de reformas que se consideran que pueden mejorar los niveles de gobernabilidad democrática en la región, en aquellos contextos que así lo requieren y en los que, a pesar de no haber manifestado graves problemas de gobernabilidad democrática, aún podrían trabajar en el fortalecimiento de los partidos políticos.

I. EL CONTEXTO

América Latina ha vivido en las tres últimas décadas el período de mayor estabilidad política de su historia. La democracia, entendida como la forma por medio de la cual se elige al personal político a través de procesos electorales competitivos, limpios y libres, se encuentra asentada en la región. Una importante mayoría de los ciudadanos acepta, valora y compite bajo estas reglas e importantes sectores que anteriormente tenían gran capacidad de veto sobre los procesos de toma de decisiones han visto mermada su capacidad de incidencia. Ese desarrollo político no ha sido homogéneo y los diversos sistemas políticos de la región han tenido que enfrentarse en diferentes momentos y circunstancias a reformas institucionales, líderes antipolíticos tradicionales, crisis económicas, ajustes estructurales, conflictos armados, violencia y pujas intestinas entre actores sociales y políticos. Por tanto, la manera en que se ha rutinizado la democracia y el modo en que sus instituciones y sus actores se han adaptado a los desafíos generó sistemas políticos con características diversas y con distintos grados de capacidad para resolver los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Sec. SEJ2005-08313/CPL), financiado por la CICYT y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 2005 y 2008. Entre 2003 y 2005 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica), Internacional IDEA (Suecia), Ágora Democrática (Capítulo Ecuador), Fundación Carolina (España) y PNUD para estudiar diversos aspectos de los partidos latinoamericanos. Actualmente, participo en la elaboración de productos para el «Observatorio de Partidos Políticos de América Latina» (OPAL) [<http://www.usal.es/iberoame/OPAL>], en el marco del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), financiado por la AECID y la FIIAP de España y adscrito al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

La fortaleza histórica del sistema de partidos, el modo en que habían funcionado las instituciones de manera previa a las quiebras democráticas, la voluntad de las élites por llevar adelante un acuerdo mínimo de reglas y prácticas que mediaran los conflictos y los propios resultados conseguidos por los partidos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos han incidido sobre el nivel de satisfacción que estos manifiestan tener sobre la democracia. La tarea de los partidos no ha sido sencilla, ya que además de los retos de ser gobierno (y oposición), han enfrentado una creciente descapitalización frente a los ciudadanos. Esa desconfianza ha mermado y se refleja en los índices de credibilidad de los partidos, lo que les ha llevado a tener que pensar cómo mejorar su imagen ante los ciudadanos y cómo convencerles respecto de la relevancia de su papel como mecanismos de representación y canalización de las demandas sociales.

Aun cuando en la década de 1990 muchos políticos percibieron que el tipo de funcionamiento interpartidista afectaba su rendimiento electoral y se mostraron más abiertos a llevar a cabo cambios internos, los resultados no fueron suficientes como para mejorar su rendimiento o para evitar la eclosión del sistema de partidos como ocurrió en Venezuela, Bolivia o Ecuador. En estos contextos, la miopía y errática gestión de los partidos tradicionales supuso la emergencia de líderes *outsiders* y de movimientos antipolíticos que bajo un discurso fuertemente antipartidista provocaron el derrumbe de muchas organizaciones que habían gozado de fortaleza electoral y capacidad de chantaje en el sistema de partidos, lo que favoreció el personalismo y minó la gobernabilidad democrática.

II. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS PUEDEN AFECTAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?: PROBLEMAS Y DESAFÍOS

¿Cuáles son los problemas más singulares que enfrentan los partidos de la región en la actualidad? En este apartado se reseñarán algunas de las dificultades más importantes que enfrentan muchos partidos de América Latina, estructurados en torno a tres ejes: a) los partidos en cuanto a su organización interna; b) problemas en relación con su gestión de gobierno y c) problemas vinculados a la competencia del sistema de partidos.

El partido como organización

a) Democracia interna: entre la ilusión y el desencanto

Muchos partidos de América Latina son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, quienes sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas por la cúpula. En ellos, las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos y/o fracciones en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos; además, las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes, si éstos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Tales partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos.

Un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros a través de mecanismos competitivos; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renueven periódicamente a través de mecanismos competitivos; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se dé el respeto de aquellos derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos hacia el interior del partido.

b) Transfugismo

En ocasiones, una vez que los candidatos ganan las elecciones y acceden a los cargos de representación popular deciden apartarse del partido, migrar hacia otra agrupación o quedarse como independientes. En aquellos países donde las fronteras formales para irse de un partido son altas, por la presencia de fuertes subculturas partidistas y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el famoso «camisetazo», el costo de irse del partido, también es alto. Pero hay otros casos donde la cantidad de incentivos para quedarse son menores que los que existen para irse y las barreras para crear nuevos partidos o migrar a otros son bajas. En este sentido, no

existen suficientes instrumentos para conseguir disciplina interna que les haga permanecer en el partido.

Si bien no hay datos cuantitativos sobre el nivel de transfuguismo de los sistemas de partidos latinoamericanos; en algunos de ellos como Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala, se han dado casos significativos de migración de partidos, lo que también muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización política los problemas internos. En una investigación publicada recientemente se señaló que en Guatemala nueve de cada diez consultados consideraron que el transfuguismo era un verdadero problema; opinión compartida por la mitad de los entrevistados en Panamá (ARCHARD & GONZÁLEZ 2004: 94).

c) Ausencia de administración transparente

El modo en que el partido maneja sus cuentas y consigue sus recursos económicos es un tema clave, toda vez que suele ser una de las causas de la corrupción política (ARCHARD & GONZÁLEZ 2004: 107), así como también una manera para modificar las percepciones negativas de la ciudadanía (RONCAGLIOLO & MELÉNDEZ 2007: 328). La gestión de los recursos y el grado de transparencia que se maneje sobre los gastos internos son clave para mejorar la relación con los ciudadanos. Los recursos que antes se obtenían de los propios militantes ahora hay que conseguirlos por otras vías, e incluso muchas candidaturas se suelen definir más por el dinero que el candidato tenga que por su trabajo o afiliación partidista.

Además, los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de «notables», con la intención de que éstos, al ser los candidatos, financien las actividades electorales. Los altos costos de la campaña electoral; la inversión necesaria para poder acceder a los medios de comunicación audiovisuales y los gastos de campaña son, cada vez más, limitantes de la actividad partidista y tienden a generar mayor inequidad en la competencia.³

³ Un ejemplo de inequidad respecto al gasto electoral ha sido la campaña del PRI para Gobernador del Estado de México, donde ha habido una relación bastante clara entre dinero gastado, exposición mediática e incremento en las preferencias de los electores medidas a través de encuestas de intención de voto. También es el caso del multimillonario Álvaro Noboa en Ecuador, quien utiliza a sus empresas como plataforma partidista, aunque el resultado de una y otra elección fue muy diferente.

d) Institucionalización informal de la organización partidista

Los principales partidos de América Latina son mucho más fuertes y estructurados de lo que se consigue observar a primera vista, ya que cuentan con densas redes de patronazgo y clientelismo que movilizan a los miembros del partido, que realizan el trabajo electoral y cumplen muchas de las tareas clave de éste. Dichas redes no se encuentran contempladas en los estatutos y son raramente registradas por las autoridades u órganos del partido pero reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos.

Las decisiones, y la manera en que se adoptan, no dependen de los órganos de gobierno que están señalados en los Estatutos sino que son decisiones de liderazgos personalistas o de los caciques regionales; las carreras partidistas están determinadas por los contactos personales y no por el aparato burocrático; las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que trabajan desde la casa o los lugares de trabajo de los militantes o los caciques regionales y el financiamiento de la actividad partidista se consigue de manera informal (usualmente ilegal), a partir del patronazgo, las donaciones ilegales o los recursos estatales.

El intercambio asimétrico de bienes y/o servicios que emplean los políticos a cargo de un «patrón» (político) por votos o favores por parte de los «clientes» (votantes) también es un problema que afecta no sólo el rendimiento de estas agrupaciones, sus posibilidades de maximizar beneficios sino también la calidad de la democracia (O'DONNELL 1996; HELMKE & LEVITSKY 2006; FREIDENBERG & LEVITSKY 2007). El clientelismo impregna la vida cotidiana de las sociedades latinoamericanas, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino como parte de la cultura política de la región.

El partido como actor de gobierno

a) Baja profesionalización del partido en la elaboración de políticas y propuestas programáticas

Uno de los problemas centrales de los partidos latinoamericanos ha sido la dificultad para participar como organización en la elaboración de propuestas

programáticas que contribuyan a la gestión de gobierno. Aun cuando muchos partidos cuentan con fundaciones de análisis y elaboración de políticas públicas, todavía se observan carencias en las políticas de formación que estos desarrollan. La mayoría de los partidos latinoamericanos no cuenta con verdaderos programas de capacitación de sus cuadros profesionales, lo que merma su capacidad de propuesta programática, así como también su habilidad para captar las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Si el problema de las democracias latinoamericanas está en la incapacidad para darse buenos gobiernos, los partidos (y sus políticos) se enfrentan a un reto central en este sentido. Ser capaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas en un contexto complejo, de manera innovadora, donde hay poco margen para decisiones autónomas e improvisadas y con recursos escasos. Invertir en capacitación es una de las cuestiones que los partidos deben revisar, toda vez que es uno de los incentivos que pueden emplear para hacer más atractiva la participación interna.

El partido en el sistema de partidos

a) Dificultades de cooperación al interior de la organización y con otros partidos

Uno de los dilemas que enfrentan muchos sistemas partidistas de la región tiene que ver con la escasa capacidad de cooperación entre los miembros de los partidos o entre los partidos de gobierno y los de la oposición. La ausencia de patrones de colaboración entre las élites políticas y las dificultades para generar consensos en torno a políticas de Estado, que promuevan la estabilidad y el bienestar general, es una moneda corriente en muchos países de la región. La cooperación multipartidista debería ser un reto fundamental para los políticos que quieran generar unos mínimos niveles de gobernabilidad democrática en sus sistemas políticos, lo que llevaría a pensar más en diseños institucionales que faciliten la configuración de democracias consociativas.⁴

⁴ En los términos desarrollados por Lijphart (2000) en su diferenciación entre modelos de democracias consociativas y mayoritarias.

b) Carencias para desarrollar vínculos ideológicos y programáticos frente a los de carácter personalista

La personalización de la política ha sido una de las características centrales de la política latinoamericana, lo que ha dificultado la generación de vínculos programáticos entre los partidos y sus electores. Esta deficiencia se traduce luego en una alta volatilidad electoral y en los problemas de representación de intereses que los partidos enfrentan. Además, el hecho de que los partidos generen vínculos personalistas que predominen sobre los programáticos afecta los niveles de institucionalización de la organización, ya que el grado de autonomía y de sistematicidad de sus procedimientos es magro frente al liderazgo.

c) Problemas para generar mayor «institucionalización», autonomía organizativa y sistematización funcional del liderazgo

Muchos partidos tienen una importante capacidad para adaptarse a los «nuevos tiempos» y ser capaces de redibujar sus vínculos programáticos con sus bases. Un ejemplo clásico en este sentido es el del Partido Justicialista en Argentina o el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, que desde su origen han conseguido representar a grupos diversos pero, además, con el paso del tiempo, sus gobiernos han defendido propuestas tan diferentes que incluso pueden señalarse como contradictorias. Esta capacidad de adaptación programática no es sencilla de desarrollar, por lo que la mayor parte de los partidos latinoamericanos enfrenta dificultades importantes para adaptarse a los nuevos desafíos temáticos e ideológicos.

III. ¿CUÁLES HAN SIDO LAS REFORMAS DESARROLLADAS HASTA EL MOMENTO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REGIÓN?

A partir de la década de 1990, un número importante de partidos latinoamericanos realizó cambios organizativos y estatutarios significativos con la pretensión de mejorar algunos aspectos internos.⁵ Las reformas se realizaron

⁵ Ejemplo de ello han sido las reformas en Uruguay en 1996 (donde se incluyó la obligatoriedad de la realización de elecciones internas); en Perú (donde se elaboró y aprobó una Ley de Partidos Políticos que incluye la celebración de elecciones internas y un mayor control de la administración electoral en la vida interna de los partidos); en República Dominicana y Panamá y, actualmente, en Colombia (hay fuertes movimientos para mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas), en Costa Rica (donde se está discutiendo

fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos como el de mujeres en las listas partidistas y en el acceso a cargos de representación popular y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular.⁶

Esas reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización, sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí, limitados muchas veces a ser cambios en las reglas y no en las prácticas políticas. Muchos de los partidos pusieron en práctica lo que señalaba la ley o sus estatutos y algunos, incluso, llevaron a la práctica procesos internos competitivos sin que la ley los obligara, fundamentalmente para elegir candidatos a presidentes (FREIDENBERG 2005). Viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas, así como nuevos partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos como una manera de combatir esas prácticas excluyentes (FREIDENBERG 2006).

La incorporación de los mecanismos de elección interna dentro de los partidos provocó resultados adversos y generó tensiones internas. En relación con lo primero, las reformas elevaron las expectativas respecto a los alcances que la introducción de esos mecanismos tendría sobre la vida partidista. En muchos partidos se creyó en la capacidad de mejorar el rendimiento al interior de ellos que traía la supuesta democracia interna pero, en la práctica, las experiencias no siempre fueron positivas. El hecho de elegir a un único candidato (en la elección presidencial) no necesariamente pudo replicarse a los otros cargos de elección popular. Las expectativas sobre la democracia interna se frustraron porque éstas no suponían necesariamente debate y discusión, pluralismo y libre competencia; por el contrario, en muchos casos, reforzó el control de las élites, sirvió para la manipulación de las reglas y quienes controlaban el aparato partidista «corrían con ventaja» frente a los candidatos que se encontraban fuera de la coalición dominante.

las reformas al Código Electoral), en México (donde es uno de los aspectos a tratar en los temas de reforma política) y en Ecuador (donde en el marco del debate de la elección para la Asamblea Constituyente se discutió e incorporó la necesidad de democratizar internamente a los partidos políticos).

⁶ En diferentes trabajos (FREIDENBERG 2005 y 2006) he señalado la importancia de este tipo de procesos en el funcionamiento partidista, como también los trabajos de Schattschneider (1964 [1941]), Gallagher y Marsh (1988), Rahat y Hazan (2001) o Hazan (2002).

En cuanto a los conflictos internos, diversos candidatos y grupos perdedores que compitieron por las candidaturas vieron minadas sus expectativas toda vez que las elecciones se convertían en un «juego de suma cero», ya que compitiendo electoralmente perdían más que negociando beneficios específicos como puestos en las listas o cargos en los gabinetes ministeriales. Al perder la elección interna quedaban claramente marginados dentro de sus propias organizaciones por su exposición pública de carácter confrontacional, propia de una competencia electoral. Aun cuando hay contadas excepciones (por ejemplo, el PAN en México), la mayoría de los partidos vieron que las elecciones internas afectaban la cohesión de la agrupación, generaban malestar o minaban los niveles de confianza entre sus miembros.

La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente cruzó las organizaciones. Muchos partidos que hicieron elecciones internas vieron que una vez pasado el proceso: a) estaban más débiles internamente para competir con otros partidos, ya que las disputas por el poder habían minado la confianza entre los líderes y desgastado a las bases; b) tenían menos dinero para enfrentar la campaña, ya que los gastos se duplicaban por la necesidad de ganar la interna; c) los riesgos de fracturas se incrementaron; d) no ganaban elecciones generales; y, e) no mejoraba la calidad de sus candidatos, por el contrario, muchas veces el que era un buen candidato interno no era competitivo en el ámbito externo (o a la inversa). Con lo cual, muchas de las reformas y experiencias realizadas no habían resuelto los problemas para los cuales habían sido pensadas y llevadas a la práctica.

IV. REFORMAS PENDIENTES DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA DE CARA A CONTRIBUIR CON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

¿Qué hacer?: contenidos de las reformas

Las coaliciones dominantes de los partidos de América Latina deberían pensar en llevar a cabo una serie de reformas internas, si pretenden mejorar su vínculo con los ciudadanos y maximizar sus beneficios electorales y/o estratégicos, así como también incrementar los niveles de gobernabilidad y la institucionalización de los sistemas de partidos.

- a) La realización de elecciones internas cerradas, simultáneas, supervisadas por el organismo electoral, financiadas de manera pública, donde participen los militantes del partido, con el fin de garantizar la idea de «un hombre/una mujer, un voto»; preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones sin incidencias externas. Asimismo, la renovación periódica de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos puede contribuir a mejorar los niveles de transparencia y credibilidad de los ciudadanos hacia los partidos.
- b) La extensión de los procesos de elección interna para todos los cargos de elección popular, en todos los ámbitos institucionales. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo *top down* (de abajo hacia arriba) para garantizar una mayor participación de los militantes en el proceso de definición de las candidaturas y también generar mayores niveles de identificabilidad respecto a la gestión. Los políticos deberían pensar en extender todos esos procedimientos en las estructuras locales partidistas y no sólo en las ciudades más importantes.
- c) La refuncionalización de los ámbitos locales partidistas, transformándolos en espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros; la recolección de demandas locales, la elaboración de propuestas programáticas puntuales —más cercanas a los ciudadanos— de cara a que se sientan identificados con las propuestas del partido de manera más directa.
- d) La introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases. Uno de los problemas claves —hasta el momento muy poco explorado en el análisis sociopolítico— es el de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes, lo cual se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y candidatos. El hecho de que los dirigentes de

los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización.

- e) La informatización de la comunicación interna, generando procesos de innovación en la circulación de los mensajes e introduciendo mecanismos más directos entre políticos y electores, para que estos puedan comunicarse sin filtros con sus representantes. Para ello se debería procurar la informatización de los registros de membresía (padrones electorales), la gestión de los materiales de campaña *on line*, la descentralización de los procesos de implementación de los recursos de campaña, la gestión de los recursos financieros *on line*, entre otros. Ello supone una mayor transparencia en la circulación de la información y en el modo en que se gestionan los recursos. En este sentido, también importa el modo en que se relacionan los órganos internos y las unidades locales del partido. Una mayor participación de los militantes (territorial y/o funcional) en el proceso decisorio y una mejor representación en los órganos de gobierno supone un mayor pluralismo dentro de la organización.
- f) El desarrollo de programas de capacitación en elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, cada partido podría desarrollar tareas de «docencia partidista» contratando expertos que formen a los militantes en gestión e implementación de políticas sociales, así como también procurando la creación de grupos de estudio, equipos de investigación y desarrollo de redes que contribuyan en la formación de los políticos partidistas. La capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los políticos en sus agrupaciones. La formación de los cuadros suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno, lo que hace que durante la época no electoral el partido pierda la oportunidad de mantenerse activo. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de *marketing* y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus programas de gobierno y gestión de sus cargos.⁷

⁷ Como señaló César Gaviria en la reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos de la OEA, en el año 2001: «los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar [...] los candidatos emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales en el proceso de ganar elecciones».

Además, se podría procurar la creación de escuelas multipartidistas con el objetivo de que los partidos discutan transversalmente sobre diversos temas comunes de desarrollo del Estado, procuren recursos en conjunto y apostar por generar confianza y conocimiento mutuo entre los dirigentes y militantes de las diferentes organizaciones, lo que luego se traducirá en mejores condiciones de entendimiento entre los políticos partidistas para generar mayores cotas de gobernabilidad.

¿Cómo hacerlo?: factores que pueden condicionar las reformas

Diversos factores externos al partido, de tipo institucional y competitivo, y de naturaleza interna a la propia agrupación, de carácter organizativo, actitudinal o institucional, pueden incidir sobre la posibilidad de hacer reformas y sobre el contenido y calidad de esas reformas. A continuación se explora el modo en que estos diferentes elementos pueden afectar los procesos de reforma interna necesarios para mejorar la gobernabilidad democrática:

a) Factores institucionales y competitivos del entorno

- *Diseño institucional y reglas de juego (forma de gobierno, leyes electorales, estructura territorial del poder, organismos electorales que aplican reglas).*

Entre los elementos institucionales externos al partido se debe tener en cuenta la presencia (o no) de reglas electorales nacionales que determinen el modo en que el partido debe funcionar internamente (selección de candidatos, elaboración de programa, tipo de campaña electoral, financiamiento electoral, entre otros); el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral, la forma de organización de gobierno y la distribución territorial del poder pueden afectar diversos aspectos del partido. Si la ley obliga a los partidos a llevar a cabo un determinado tipo de proceso de selección de candidatos (como en Uruguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), los partidos no tendrán mucho margen de acción en la selección del mecanismo a usar. Por tanto, la ley funciona como uno de los incentivos más importantes respecto a los procesos de selección de candidatos.

[...]. Ni las campañas reservan recursos para la transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos».

La introducción de mayores controles institucionales en materia de fiscalización ha impulsado la apertura de los partidos hacia procesos electorales internos competitivos (como se ha podido ver en el caso mexicano hasta la reforma electoral de 2007). Por ejemplo, la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha favorecido la democratización interna de los partidos, aun cuando en algunas circunstancias ha generado críticas por parte de los diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en los procesos internos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Ello conduce a reflexionar respecto a la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía y el papel de las instituciones del Estado en el control interno de los partidos, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos de la agrupación.

- *Cultura política de los ciudadanos y exigencia de legitimidad externa.*

La demanda de una mayor legitimidad de los candidatos y los partidos por parte de la opinión pública influye en la probabilidad de que los partidos realicen procesos de reforma orientados a una mayor democratización interna, pluralismo e inclusión de sectores subrepresentados. Cuanto mayor sea esa presión desde los ciudadanos, mayor probabilidad de que se hagan elecciones internas e incluso que —al menos— se preocupen por estos temas. Lo mismo ocurre con las demandas de transparencia interna o de fiscalización. Que los ciudadanos exijan a los políticos a través de las urnas o de la presión de la opinión pública determinados comportamientos puede funcionar como un incentivo importante para conseguir los objetivos de democratización interna.

- *Competencia política y efecto contagio.*

La experiencia que el partido haya tenido en elecciones pasadas, tras haber empleado mecanismos competitivos de selección de candidatos o cómo haya financiado sus campañas anteriores, es uno de los elementos que más condicionan la probabilidad de utilizar nuevamente dicho procedimiento o mecanismo de actuación. Por ejemplo, si tras la celebración de elecciones internas el partido ha salido debilitado o ha perdido la elección general, es muy probable que ya no quiera utilizar mecanismos competitivos para la próxima elección. A diferencia de ello, si el partido ha resultado ganador o si los candidatos que fueron elegidos

han posicionado exitosamente al partido en la opinión pública, puede que la agrupación se anime para la próxima elección con este tipo de mecanismo.

También influye el tipo de proceso que otros partidos hayan empleado para la misma elección. El efecto contagio, en este sentido, resulta clave. Si los otros partidos son transparentes a la hora de llevar a cabo la elección de sus candidatos, definir sus programas de gobierno o cualquier otro procedimiento, hay más probabilidades de que un partido se decida a emplearlo para no quedar como una organización oligárquica frente al resto de los partidos y ante la opinión pública.

- *Influencia de la cooperación externa en los lineamientos a seguir.*

La existencia de programas de organismos multilaterales, agencias de cooperación gubernamentales u organizaciones no gubernamentales que presionan para que los partidos realicen cambios internos es otro elemento que condiciona el funcionamiento interno. Diferentes agencias de cooperación y medios académicos han influido notoriamente sobre las decisiones de los partidos al momento de seleccionar sus candidatos. También a partir del ingreso en la agenda mediática de la necesidad de llevar a cabo elecciones internas como una manera de legitimación ante los ciudadanos. Estas presiones han sido notorias en Bolivia, Perú y Ecuador (por International IDEA y Asociación Civil Transparencia); en Nicaragua (a través de la Embajada de Estados Unidos y la OEA); en República Dominicana (por OEA y Participación Ciudadana), por mencionar algunos ejemplos.

b) Factores organizativos, actitudinales e institucionales del partido

- *Tamaño de la organización (expansión geográfica, número de militantes) y grado de burocratización.*

A mayor densidad de la estructura organizativa, mayor burocratización y menor posibilidad de hacer reformas en dicha estructura, orientadas hacia la descentralización del proceso de toma de decisiones, el incremento del pluralismo o la competitividad interna (FREIDENBERG 2006). Los partidos pequeños pueden tener más facilidades para hacer cambios internos, mientras que los más grandes deben negociar con más actores, líneas o facciones, y por tanto tal vez tengan menos posibilidades de cambio.

- *Nivel de democracia interna y control del liderazgo sobre la organización.*

Cuanto mayor sea la centralización organizativa y mayor el control del liderazgo partidista sobre el proceso de toma de decisiones (menor democracia interna), hay mayor posibilidad de hacer reformas desde las élites para mejorar el rendimiento exterior del partido (profesionalización de las campañas electorales, participación en coaliciones, inversión en capacitación). Asimismo, cuanto menor sea la centralización organizativa y mayor el control de las bases sobre el proceso de toma de decisiones (mayor democracia interna), hay mayor posibilidad de hacer reformas desde las bases, orientadas al rendimiento interno del partido (capacitación, pluralismo interno, participación de subgrupos).⁸

- *Nivel de competencia interna y grado de fraccionalización.*

Las divisiones internas de la organización también pueden afectar las probabilidades de cambio interno así como también el nivel de cohesión del partido para aceptar la necesidad de llevar adelante una reforma partidista. La relación entre fraccionalización y cambio organizativo no siempre es la misma. En algunas oportunidades cuanto mayor sea la fraccionalización interna, con alto nivel de competencia entre ellas, más probable será que se fomente un proceso de reformas, orientado hacia mecanismos de tomas de decisiones más incluyentes (democratización interna, pluralismo y competitividad).⁹ Pero no siempre ha ocurrido así. En algunas oportunidades esa división interna mina la posibilidad de reforma porque aquellos partidos más jerárquicos, menos fraccionalizados y más cohesionados, tienen más probabilidades de imponer los cambios internos necesarios para contribuir a la gobernabilidad democrática.

V. CONCLUSIONES

En diversos foros y trabajos he resaltado que el éxito de cualquier proceso de reforma organizativa está en la voluntad política que la coalición dominante tenga para impulsarla. Sólo cuando los políticos perciban que la organización

⁸ Estas hipótesis aún deben ser corroboradas empíricamente en un gran número de casos, aunque algunas de estas características se han dado en República Dominicana y otros países latinoamericanos en la década de 2000 (FREIDENBERG 2006).

⁹ Un buen ejemplo de ello ha sido la experiencia del Partido de los Trabajadores en Brasil, de cara a una mayor profesionalización de sus campañas electorales, siendo esto un elemento que mermó la democracia interna.

necesita cambios internos y tengan la intuición de que esos cambios pueden ser beneficiosos para ellos (intereses particulares) o para el partido (intereses generales), aceptarán y promoverán las reformas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su grupo más cercano o puede que todos quieran eso. La cuestión está en que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados, para evitar la emergencia de liderazgos antipartidistas o por mera necesidad electoral.

Ahora bien, las reformas también necesitan de ciudadanos que presionen por ellas. Los ciudadanos deberían castigar en las urnas a los partidos que no cambian sus comportamientos oligárquicos, poco transparentes y jerárquicos. Si los ciudadanos prefieren con su voto a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, pues entonces, los políticos nunca abandonarán las viejas prácticas. Deben procurarse incentivos claros (políticos e institucionales) para que los partidos transformen sus mecanismos internos y con ello sean más propicios para generar gobernabilidad democrática.

El futuro de los partidos políticos está asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; una mayor profesionalización de los políticos y un incremento en su institucionalización interna, de cara al fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto, así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos tendrían que conseguir mayor número de votantes y afiliados; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades electorales y no electorales; mayor legitimidad frente al potencial electorado e incluso elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos, lo cual es clave para generar mayores condiciones de gobernabilidad democrática en los sistemas políticos de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel & Flavia FREIDENBERG

2001a «Los partidos políticos en América Latina». *América Latina Hoy* 27 (abril): 17-35 (Salamanca: Instituto de Iberoamérica, USAL).

2006 «El proceso político en perspectiva comparada». En: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; Ludolfo PARAMIO, Flavia FREIDENBERG & José DÉNIZ. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Madrid: Editorial Síntesis.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel & FREIDENBERG, Flavia (eds.)

2001b *Partidos políticos de América Latina*, 3 volúmenes. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

ARCHARD, Diego & Luis GONZÁLEZ

2004 «Las voces de los líderes». En: *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: International IDEA, OEA.

AUYERO, Javier

2000 *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.

COPPEDGE, Michael

1994 «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina». *Revista Síntesis, Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas*, vol. 22: 61-88 (Madrid: AIETI).

FREIDENBERG, Flavia

2005 «Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina». *Polis* vol. 1 (1): 91-134 (México: UAM).

2006 «La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto». En: THOMPSON, José & Fernando SÁNCHEZ. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.

FREIDENBERG, Flavia & Steve LEVITSKY

2007 «Las organizaciones informales de partidos». *Desarrollo Económico*, vol. 46, n.º 184 (enero-marzo), pp. 539-568 (Buenos Aires: IDES).

GALLAGHER, Michael & Michael MARSH (eds.)

1988 *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage Publications.

KATZ, Richard

2001 «The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy». *Party Politics*, vol. 7 (3): 277-296 (Londres: Sage Publications).

HAZAN, Reuven

2002 «Candidate Selection». En: LEDUC, Lawrence; Richard NIEMI & Pippa NORRIS. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.

HELMKE, Gretchen & Steven LEVITSKY (eds.)

2006 *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

LIJPHART, Arend

2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

LINZ, Juan José

2002 «Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes». En: GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón & LINZ, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1996 *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Kellogg Institute Working Paper # 222. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.

PACHANO, Simón

2007 *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*.
Quito: FLACSO.

PNUD

2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de
ciudadanas y ciudadanos*. Washington, D. C.: PNUD.

RAHAT, Gideon & Reuven HAZAN

2001 «Candidate Selection Methods: An analytical framework». *Party
Politics*, vol. 7 (3): 297-322 (Londres: Sage Publications).

RONCAGLIOLO, Rafael & Carlos MELÉNDEZ

2007 «Conclusiones y recomendaciones». En: *La política por dentro.
Cambios y continuidades de las organizaciones políticas de los países
andinos*. Lima: IDEA y Ágora Democrática.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E.

1964

[1941] *Party Government*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston.

SFERZA, Serenella

1994 *Organizational Formats and Party Performance: the Shifting
Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist
Party*. Working Paper 64. Madrid: Centro de Centro de Estudios
Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios
e Investigaciones.

[Sobre la autora]

FLAVIA FREIDENBERG

Argentina. Subdirectora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España). Profesora Contratada Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la misma Universidad. Directora Académica del Programa de Máster y Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Directora de *América Latina Hoy*, revista en Ciencias Sociales, que edita la Universidad de Salamanca.

Ha impartido docencia en instituciones académicas de excelencia de Francia, México, Ecuador, El Salvador, Argentina, Nicaragua, Honduras, Perú, República Dominicana y España, y ha desarrollado estancias de investigación en Estados Unidos, México, Ecuador, Perú y Argentina. Sus líneas de interés se centran en los sistemas políticos comparados; partidos y sistemas de partidos; diseño institucional y reforma electoral; elecciones y comunicación política.

Ha realizado consultorías para el BID, PNUD, International IDEA, Ágora Democrática Ecuador, Fundación Arias para la Paz, Participación Ciudadana (Ecuador) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL. Es miembro de diversas asociaciones de Ciencia Política y de Estudios Latinoamericanos (LASA, ALACIP, AECPA, CEISAL y la Asociación Castellano-Leonesa de Ciencia Política); miembro de la Comisión Ejecutiva de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) desde agosto de 2008, columnista de Infolatam.com desde 2006 y miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Política desde octubre de 2009.