

CAPITULO III: LOS ENFOQUES A LOS PARTIDOS POLITICOS, LA CULTURA POLITICA Y LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

Mientras mayores grados de democracia, mejor. Tal es la idea que guía nuestra exploración del desarrollo de la democracia en América Latina. Pero aun así, in dubio pro democratia.

Si bien éste es un criterio general válido, no resuelve la discusión teórica y política sobre dos cuestiones: ¿cuánta democracia y dónde?...¿Deberían los mecanismos democráticos y los principios de ciudadanía extenderse a, digamos, el funcionamiento interno de los partidos y sindicatos, pero no a empresas, universidades, organizaciones internacionales y familias? ¿Pueden existir criterios razonablemente consistentes y ampliamente aceptados acerca de dónde aplicar y dónde no, los mecanismos y principios de la democracia? Y, tal vez, aun más enigmático, ¿quién y mediante qué procesos debería decidir este tipo de cuestión? ...Estas preguntas no admiten ser tratadas por fuera de las circunstancias específicas de cada país. (PRODDAL)

De la discusión conceptual y del marco analítico iniciados en el capítulo anterior, se derivaron una serie de reflexiones que, consideradas atinentes para los objetivos de esta investigación, fueron destacadas reiteradamente, con el fin de construir una línea argumental desde la democracia normativa y “aspiracional - sustantiva” a los partidos políticos en los regímenes democráticos representativos.

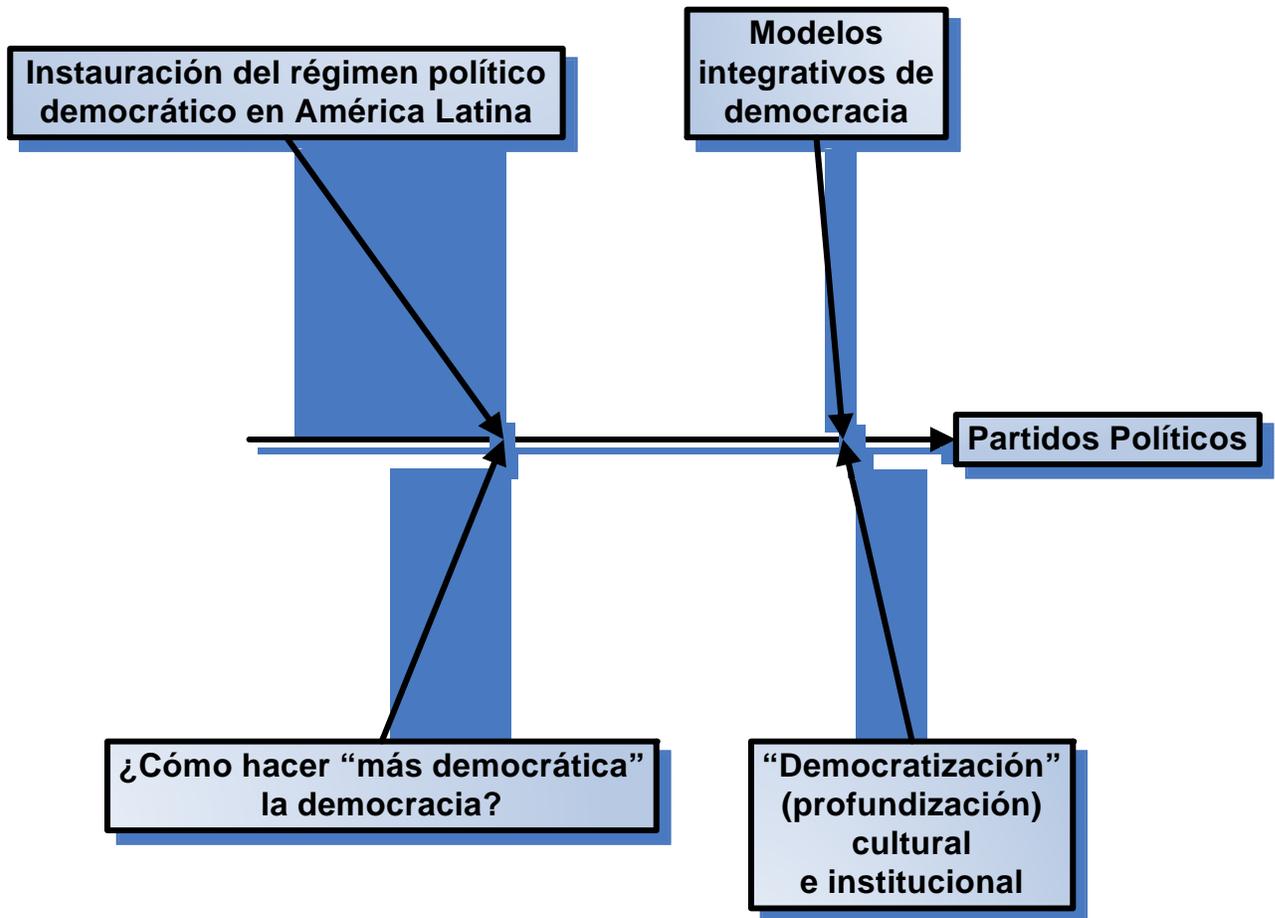
En la constitución de este asidero teórico, se destacan, entre otros “hallazgos” (Figura 3. 1.):

- ★ El supuesto –no exento de polémica- de la instauración del régimen democrático en la mayoría de los países de América Latina.
- ★ La emergencia de modelos de democracia (analíticos y estratégicos; descriptivos y prescriptivos) “integrativos” o inclusivos, que pretenden superar los antagonismos de las vertientes “clásicas” y de las variantes modelares contemporáneas.
- ★ El énfasis normativo del monitoreo y evaluación de los procesos de *consolidación* y *profundización* democrática, cuya pregunta fundamental a dilucidar parece resumirse en la interrogante ¿cómo hacer más democrática a la democracia?
- ★ El criterio o posición –tampoco “pacífica” ni unánime- que considera que una de las formas de profundizar – mejorar – consolidar la democracia, consiste en “democratizar” la mayor cantidad de ámbitos y dimensiones (instituciones, procedimientos, procesos, estructuras) de la sociedad y el Estado, incluyendo la promoción de una cultura cívico – política que mantenga niveles de apoyo y legitimidad significativos para el régimen.
- ★ Las implicaciones específicamente *institucionales* de democratización, que tienen los modelos integrativos para los países latinoamericanos. Enfoques que consideran a los *partidos políticos* como “objetos” centrales o instituciones emblemáticas del régimen democrático representativo, confrontadas actualmente por “crisis de

legitimidad” y retos que deben entenderse a la luz de las transformaciones contemporáneas de las sociedades en el mundo, la política y la democracia.

- ★ Lo anterior supone también, como es evidente, la articulación entre institucionalidad y cultura política para que la reforma o profundización sea “exitosa”.

FIGURA 3. 1.
“HALLAZGOS” TEORICOS I



Todas las reflexiones anteriores, tal y como se anticipó desde la “Introducción”, se consideran apropiadas para analizar: a) la organización y vida interna de los partidos políticos, b) los estudios de cultura política que interpretan y –eventualmente- orientan posiciones y decisiones intrapartidarias, y c) cómo el nuevo institucionalismo puede ser una perspectiva teórica que ofrece elementos de juicio útiles para explicar si hay correspondencia o no entre cultura política e instituciones democráticas – representativas.

3. 1. Los partidos políticos, la institucionalización, democratización y transparencia internas

“Los partidos políticos no han emergido o evolucionado de manera continua ni unilineal, ni tampoco han convergido en un modelo simple de partido. De hecho, creemos que cambios en las formas organizacionales, estrategias electorales, objetivos programáticos, y orientaciones ideológicas de los partidos son los productos de múltiples procesos causales – muchos de ellos relacionados con amplios procesos de cambio social y tecnológico de largo plazo, otros con conductas novedosas menos predecibles de elites sociales y políticas.”

(Larry Diamond y Richard Gunther. Traducción libre).

De modo similar al significado de democracia hay una gran cantidad de opciones conceptuales para responder a *¿qué se entiende con la noción de partido político?* Hay definiciones mínimas y más incluyentes. Nociones que remiten a circunstancias específicas y otras que pretenden validez universal y permanencia en el tiempo. Delimitaciones con base en fines y en objetivos de los partidos. Algunos autores optan por definiciones relativas al “tipo” de partido al que se alude o al sistema de partidos y sistema electoral en que operan. Este dilema polisémico incluye a autores como Michels (1991), Duverger (1974), Neumann (1991), Dowse y Hughes (1982), Sartori (1987), Panebianco (1982), Offe (1988), Bartolini (1996) y Von Beyme (1986 y 1995).

No obstante esta diversidad de posiciones, hay tres presupuestos sobre la noción de partido(s) político(s) que esta investigación comparte:

- a) *¿Qué es?* un partido político, se relaciona con la cuestión *¿qué hace?* un partido político (Bartolini & Mair: 330 – 331); sin embargo son interrogantes de investigación específicas y diferentes entre sí. La primera apunta a la *definición* del concepto, la segunda a las *funciones* del objeto o institución.
- b) Hay un conjunto *mínimo* de características comunes que los partidos políticos *comparten en términos generales* en “régimenes democráticos”, pero *las especificidades geográficas – históricas son un factor* que hace que los partidos tengan características particulares.
- c) La producción académica orientada a generar *grandes* teorías, *una* teoría general y tipologías omnicomprensivas cede paso a propuestas de “rango medio” y con mayor componente empírico (Montero y Gunther; 2003). Al parecer, la enorme producción de publicaciones sobre partidos políticos -inventariada por estos autores en casi 12 mil títulos- persuade a la comunidad científica a creer que, efectivamente, cada partido político es, en sí mismo, un caso único (Coppedge: 178) ⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ Precisamente esta suerte de “relativismo radical de la especificidad” marca gran parte de la producción de las ciencias sociales llamadas “postmodernas” durante las últimas décadas del siglo XX (Von Beyme 1994. Tomassini 1991. Castells 1998). No siendo un objetivo de esta investigación emitir un juicio sobre el valor o mérito de esta perspectiva, ni tampoco generar un debate epistemológico al respecto, sí interesa destacar, en general, que los estudios de casos sobre los partidos políticos han moderado las pretensiones generalistas que se dieron con obras “clásicas” (v. g. Ostrogoski, Michels, Duverger, Weber) y de otras más recientes (v. g. Kirchheimer; Katz y Mair 1992 y 1995; y Panebianco). El texto coordinado por Diamond y Gunther (2001) es un buen ejemplo de cómo, a partir de la lectura del estado de los partidos en diversos contextos (América

Al respecto, se subraya que esta investigación *no suscribe el relativismo absoluto de la especificidad* de cada partido *ni el generalismo normativo de los modelos aplicables a todo contexto y realidad geográfica*. Se propone una noción de partido político que facilita describir:

Con respecto a la institucionalización, democracia y transparencia internas ¿qué han hecho? y ¿con base en qué conjunto de valoraciones han tomado (o no) esas decisiones?

Con base en lo anterior, y **a partir de las características observables en los partidos políticos costarricenses actuales**, esta investigación considera a estas instituciones como:

“Grupos de personas que comparten el interés primordial de que sus candidatos resulten facultados, en procesos electorales, para ocupar puestos de representación en las instancias formales o legales del sistema político (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Gobiernos Locales); de modo que, mediante sus posibilidades de influencia y decisión en los procesos de toma de decisiones públicas o mediante el ejercicio directo del poder a ellos conferido jurídicamente, se logren concretar sus aspiraciones, posiciones, definiciones, reivindicaciones u otros intereses estratégicos, programáticos o ideológicos. Compiten en los ámbitos local, regional o nacional. Para ser reconocidos legalmente como partidos políticos y estar facultados para mantenerse en competencias electorales deben cumplir con lo establecido en el marco constitucional y la normativa jurídica derivada, de manera que su fundación o extinción, su auto-regulación o autonomía decisoria, sus estructuras u organización interna, sus plataformas programáticas y hasta sus prácticas o procesos internos no – formales están influidos o determinados por aspectos “suprapartidarios”. No obstante, hay percepciones o valoraciones, conductas o prácticas, roles, procesos y estructuras “intrapartidarias” que hacen que cada partido político sea relativamente autónomo a la influencia o incidencia del entorno o contexto”.

Esta noción de partido político *no tiene como objetivo proponer otra tipificación o clasificación* de partidos. La “taxonomía socio política” típica de la politología de la segunda mitad del siglo XX es un elemento valioso de descripción y categorización, pero no es una línea de trabajo en esta investigación.

Consignadas estas posiciones teóricas de nuestro estudio con respecto a los partidos políticos, se considera importante proseguir –no agotar- en los siguientes dos acápites, con reflexiones respecto a algunas de las líneas generales de análisis sobre la situación de los partidos políticos en las democracias contemporáneas y sobre aspectos internos vinculados con la institucionalización, la democratización y la transparencia ⁽⁴¹⁾.

Latina, Estados Unidos, Italia, Japón, Turquía, Europa del Este, Taiwán, India) se pretende llegar a teorizaciones de alcance medio y con marcado énfasis empírico.

⁽⁴¹⁾ Se advierte que la literatura especializada y más reciente sobre la organización y vida interna de los partidos políticos en América Latina, el concepto de “democracia interna” suele vincularse a o incluir otros aspectos o dimensiones de análisis intrapartidario u otros conceptos normativos o aspiracionales (fortalecimiento, modernización).

- a) El “declive” de los partidos políticos hace aún más necesarios nuevos trabajos empíricos y teóricos de alcance medio para abordar esa situación correctamente, anticipar escenarios y, eventualmente, proponer vías de superación.
- b) La aparición de nuevos desafíos apunta a una reevaluación, tanto de los partidos políticos como de algunos aspectos de la bibliografía tradicional que se ocupa de su estudio.
- c) Así como se ha avanzado en el estudio de los sistemas de partidos, se requiere una reevaluación crítica de conceptos y modelos sobre los *partidos per se*.
- d) Se requiere reexaminar críticamente las viejas tipologías. Es recomendable profundizar perspectivas básicamente inductivas – empíricas, pero también es un objetivo útil la producción de generalizaciones orientadas a la tipologización y la elaboración de hipótesis deductivas.

En general se coincide con esas apreciaciones de Montero y Gunther. Sin embargo, en esta investigación se propone adicionar otras cuatro valoraciones, derivadas del proceso de revisión bibliográfica (recuadro 3. 1.).

Recuadro 3. 1.
El estudio de los partidos políticos en la actualidad

i. Al tomar como premisa que los partidos están en crisis, los estudios contemporáneos desarrollan una línea de investigación que podría denominarse *causología* ⁽⁴²⁾. Con este enfoque, se proponen una gran cantidad de explicaciones causales relativas a: el estadio o situación de *democratización* que vive el país o la región analizada; el *tipo* de partido que se considera está siendo

⁽⁴²⁾ Diamond y Gunther (2001: xxxi - xxxii) a partir del capítulo conclusivo de Bartolini y Mair, clasifican dicha línea de investigación en tres grandes grupos: “*evolutivas*”, “*genéticas*” y “*generacionales*” (traducción literal). Las primeras explican que los partidos en todas las democracias se desarrollan en etapas o ciclos similares (por ejemplo de los partidos de “élite”, pasando por los partidos de masas y llegando a los *catch-all parties* más recientes). Las segundas interpretaciones dicen que los partidos tienden a variar con base en las circunstancias específicas de su formación inicial y posterior desarrollo. El tercer grupo de interpretaciones se concentra en concluir que las funciones y la importancia de los partidos en la actualidad son un reflejo de las circunstancias sociales y políticas específicas en las que están inmersas: globalización, individualización y comunicación de masas y tecnologías. Bartolini y Mair afirman que *lo que es cierto es que la “era dorada” de los partidos de masas ha acabado*, lo que supone *nuevos retos y adaptaciones*.

afectado o impactado por la crisis ⁽⁴³⁾; y las *funciones* de los partidos que se han modificado y con qué intensidad ⁽⁴⁴⁾.

- ii. Se observa en estos estudios una conclusión común: ***han cambiado la política, la sociedad, la economía, la cultura y, en fin, la época actual del mundo, que afecta a las instituciones de la democracia representativa y en particular a los partidos políticos*** (Schmitter 2000. Bartolini y Mair 2000. Dalton y Wattenberg 2000. Diamond 1999. Garretón 2000. Freidenberg 2004. Gomariz 2001). ¿Qué ha cambiado: la naturaleza, los tipos, las funciones, la organización, todo lo anterior? ¿Cuánto y cómo han cambiado? Las respuestas a estas preguntas varían según autores y obras, sin embargo, parece también encontrarse acuerdos en que las dimensiones donde se manifiestan los cambios más importantes son las referentes a la ***funcionalidad, legitimidad y representatividad***.
- iii. Para los estudios contemporáneos de los partidos, los ***cambios implican retos***. O estas instituciones continúan declinando, degenerándose y desapareciendo o se adaptan – evolucionan y superan la crisis ⁽⁴⁵⁾. Las preguntas fundamentales o guías se formulan en términos similares a los de esta investigación: ¿los partidos están haciendo algo al respecto?, ¿qué están haciendo?

⁽⁴³⁾ En el capítulo titulado “Types and Functions of Parties”, Diamond y Gunther (2001) proponen una nueva tipología de partidos. Hacen la salvedad de que no pretenden ser “universal”, sino más bien un modelo lo suficientemente flexible como para incluir un número significativo de casos alrededor del mundo. Los elementos que utilizan estos autores para establecer su tipología consisten en la interacción de 7 funciones (nominación de candidatos, movilización electoral, estructuración pública de temas, representación social, agregación de intereses, formación y sostenimiento de gobiernos, e integración social); y 3 criterios (el tamaño de la organización formal del partido, si el partido es tolerante y pluralista o proto- hegemónico en su conducta y objetivos, y si sus compromisos son principalmente programáticos o por el contrario ideológicos) (2001: 7 – 9. Traducción libre). A partir de la combinación de estos elementos, identifican un total de 15 tipos de partidos políticos.

⁽⁴⁴⁾ Con el objetivo de integrar las funciones de los partidos políticos que varios autores han identificado como principales, Bartolini y Mair (2000: 332 – 336) proponen una agrupación en 2 grandes categorías de funciones: a) “***Representación***” (incluye la articulación de intereses, la agregación y la formulación de políticas) y b) “***Institución***” (implica el reclutamiento del liderazgo político y la organización de gobiernos y parlamentos). Al respecto, es de sumo interés para los objetivos de este trabajo destacar la siguiente conclusión de los autores:

“Mientras ***las funciones representativas del partido... pueden haber declinado*** al interno de las democracias consolidadas, y mientras esas funciones además tienen un pobre desarrollo en las nuevas democracias, ***no se puede decir lo mismo para las funciones procesales o institucionales***. De hecho, esas funciones efectivamente no están siendo amenazadas o retadas por otros actores, agencias, ni medios de comunicación. Este es un punto crucial, a pesar de la creciente y voluminosa literatura que trata el supuesto declive de los partidos, ***hay casi nada que sugiera que una alternativa democrática viable puede ser encontrada para sustituir el rol de los partidos en el reclutamiento de líderes o en la organización de gobiernos.***” (335 – 336. Énfasis no es del original. Traducción libre).

⁽⁴⁵⁾ Esta visión “evolutiva” es retomada por Bartolini y Mair, pero quien la desarrolla con más detalle es Michael Coppedge (2001: 173 – 2005) en su artículo “Political Darwinism in Latin America’s Lost Decade”. Coppedge analiza los modelos de cambio - adaptación (evolución en unos casos; en otros casos la desaparición o extinción) de los partidos políticos latinoamericanos durante el período 1982 – 1995.

- iv. El diagnóstico “crítico” o de gravedad se apoya fundamentalmente en estudios con marcados énfasis empíricos (heurísticos, abundante en datos sistematizados a partir de la recolección de información con instrumentos inductivos y básicamente estadísticos), destacándose la orientación conductista de la escuela anglosajona y, en particular, los denominados *estudios de cultura política* (v. g. Inglehart 1977 y 1997. Pharr y Putnam 2000).

El diagnóstico en el que coinciden la mayoría de los estudios contemporáneos de los partidos políticos es contundente: estas instituciones están en crisis. Esta afirmación genérica no siempre opera como una “sentencia de muerte” irreversible, quizás porque la misma definición de “crisis” suele entenderse de modo diferente según el analista y su obra, los objetivos de la entidad que apoya la investigación o -en términos de la filosofía del lenguaje- dependiendo de la valoración y sentido que le asigne el emisor⁽⁴⁶⁾. La noción de crisis suele asociarse cognitivamente a conceptos como “estancamiento”, “degeneración”, “disfuncionalidad”, “declive”, “des-legitimidad”, “desconfianza”, “divorcio social”, entre otros:

“...la literatura testifica que hoy vivimos en una era caracterizada por un creciente desencanto popular con los partidos políticos, y por una creciente desconfianza con la clase política. La evidencia aquí es de rango amplio pero claramente consistente: una sensación de declive de arraigo e identificación partidarios; disminución general de la confianza pública en los partidos; caída de la membresía partidaria; reducción de la participación electoral; incremento del apoyo a nuevos partidos, partidos pequeños, y partidos “anti-partidos” y, -más generalmente, [provocado] por organizaciones *anti-establishment* de extrema izquierda y extrema derecha- así como por movimientos autonomistas, regionalistas y populistas... Sobre todo, la evidencia apunta crecientemente e inequívocamente al declive de los partidos como agencias de representación.” (Bartolini y Meir: 334. Traducción libre).

Punto de vista que coincide con Diamond y Gunther, quienes agregan:

“La evidencia en este libro demuestra que, a través de un amplio rango de democracias, los partidos políticos están perdiendo el apoyo y vinculación del ciudadano, aun cuando ellos se mantienen como esenciales para estructurar elecciones competitivas y organizar el ejercicio del gobierno. En nuestra visión, esta creciente tendencia, *no es saludable para la democracia, pero para remediarla tampoco hay que ir más allá del alcance de la inteligencia política y de la renovación institucional*” (2001: xxxii. Énfasis no es del original. Traducción libre).

También es diversa la prognosis que los estudios sugieren para salir del supuesto estado crítico. Esta diversidad en las proyecciones y soluciones *para* los partidos políticos, se orienta en sentido inverso a la escala negativa asociada a la situación actual de crisis *en/de* los partidos. Abren opciones más benevolentes o menos pesimistas, de modo que se asocian a nociones como “reto”, “desafío”, “oportunidad de cambio”, “adaptación”, “reforma o

⁽⁴⁶⁾ Una sugerente agrupación de explicaciones sobre las posibles causas de la situación crítica – actual de los partidos políticos la ofrece el artículo de Córdova Macías (2004) contenido en el informe de BID / IDEA / OEA y sucintamente descrito en la “Introducción” general de este documento.

transformación” y “evolución”. No obstante, el panorama no es del todo claro para el futuro de los partidos políticos.

Nuevamente Bartolini y Mair consideran que, dado que los partidos están actualmente imposibilitados para monopolizar su tradicional rol de *integración política* (control de la conducta individual y grupal en la sociedad, de los sistemas de lealtades entre grupos de interés y movimientos, de la formación y organización exclusiva de sentido público, etcétera), *deberían* concentrarse en fortalecer su rol de *integración institucional* (armonización del orden institucional, selección y socialización del personal político, formación de mayorías parlamentarias, organización de apoyo para los ejecutivos, articulación de conflictos y tensiones entre diversas instituciones y subsistemas funcionales y territoriales). Al respecto, formulan tres retos que -como una “estrategia de supervivencia” (2001: 336)- los partidos *deberían* tomar en cuenta para reformularse o reformarse:

“Primero, para integrar diferentes arenas institucionales... los partidos políticos necesitan estar habilitados para producir una relativamente coherente jerarquía interna y estar en posición de “duplicar” o “exportar” esa clase de jerarquía dentro de los espacios que intenten organizar y disciplinar. Este esfuerzo obviamente deviene complicado si la jerarquía interna está siendo progresivamente diluida en entornos cada vez menos autoritarios...

Segundo, los partidos necesitan recobrar su autonomía y coherencia, las cuales son dimensiones claves de su integridad institucional... [esto, de manera paradójica] efectivamente puede reducir la autonomía de los partidos para encarar las influencias externas provenientes de otras instituciones y actores... En el largo plazo, los partidos por consiguiente serán penetrados por las jerarquías y recursos disponibles del ambiente externo más que exportar y duplicar sus propias jerarquías...

El tercer reto que encara la función institucional de los partidos proviene de su potencial pérdida de legitimidad ante los ojos de la ciudadanía. Tres elementos están incluidos aquí: El primero es legal... el declinar de la conformidad con normas legales y la creciente discrepancia entre los estándares legales o aun morales por un lado, y estándares políticos por otro. La evidencia de corrupción y la ***falta de transparencia en la toma de decisiones*** son obviamente indicadores claves de esta fuente de tensión. El segundo elemento es actitudinal... ***la discrepancia entre las acciones de los partidos y cómo sus históricas funciones en democracia son entendidas***... [aunado a] el creciente sentimiento de autismo de la clase política frente a las preocupaciones y problemas populares. El tercer elemento es conductual, y es reflejado en el decline popular del apoyo hacia los partidos tradicionales y en... el incremento del apoyo popular hacia los partidos anti-establishment o incluso a veces hacia las alternativas explícitamente anti-partidos.” (2001: 340 – 341. Énfasis no son del original. Traducción libre).

<p>Se observa de manera general una asociación de la “situación actual” de los partidos con valoraciones negativas, y la “proyección” con valoraciones que se ubican en un continuo neutral ↔ optimista. Esta es una característica del estudio actual de los partidos políticos que interesa resaltar, en tanto que, para superar o mejorar su situación actual, las</p>

reflexiones proponen la confrontación de los retos o desafíos, adaptarse al cambio y evolucionar. *Una de las posibles formas o medios de superación que se sugieren – congruente con los propuesto para el entorno sociopolítico de “la democracia” en el mundo- es la democratización interna (profundización / mejoramiento / fortalecimiento)* de los partidos políticos. Si los *partidos que han tomado medidas para “democratizarse” internamente lo han hecho más por condiciones o presiones del entorno, por la determinación de normas suprapartidarias o nacionales, o por pura voluntad política de auto – transformación o reforma, son aspectos centrales de esta investigación*, que son indagados en los próximos capítulos.

La “línea de análisis” de la democratización y también de la transparencia internas, que asume -como toda producción política- un componente valórico – normativo, supone el reconocimiento –como se advirtió desde el capítulo anterior y se remarcó párrafos atrás- de que los partidos políticos han sido “afectados” por un entorno social, económico, político, “epocal” y cultural que los induce o, al menos, *debería* estimularlos a formular cambios al interno de estas instituciones ⁽⁴⁷⁾.

Es evidente la influencia general de perspectivas “sistémicas”, que ven a los partidos en estrecha interrelación con ámbitos más amplios: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema político y la cultura política. Estas aproximaciones han sido predominantes en los estudios de partidos políticos durante las últimas décadas del siglo XX (IIDH; 2004); no

⁽⁴⁷⁾ La autora Flavia Freidenberg afirma:

“...El modo en que los partidos se comporten afecta el rendimiento democrático; aunque el hecho de que haya partidos con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos no ha impedido la rutinización de sistemas poliarquicos y la institucionalización de las elecciones. Esto fue lo que ocurrió en América Latina. Si bien la mayoría de partidos maximizaron sus esfuerzos para competir en la arena electoral; no hicieron intentos significativos para mejorar la competitividad y transparencia de sus procedimientos internos; para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones ni para generar mecanismos de control de sus militantes y cargos de representación popular. La celebración de elecciones no impidió el funcionamiento oligárquico de los partidos. El hecho de que sus órganos de gobierno sean poco representativos; irrespetuosos de las opiniones disidentes y escasamente competitivos no condiciona su éxito electoral. Así que, frente a la pregunta: ¿cuánta democracia interna necesitan los partidos para sobrevivir en una democracia representativa? La respuesta es, sencillamente, ninguna. Los partidos oligárquicos pueden subsistir de por vida en un sistema democrático e, incluso, una democracia puede permanecer en el tiempo sin que sus partidos sean internamente democráticos. *Mientras los partidos fueron considerados piezas centrales en las etapas de la transición política, nadie les reclamó que fueran internamente más democráticos. Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en su funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran; para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos.* El argumento era contundente. El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública junto a una profunda frustración sobre sus comportamientos, tras décadas de gobiernos autoritarios, obligaba a los partidos a reaccionar y a mejorar su vinculación con los electores. *Las dificultades de gobernabilidad hacían creer que la reforma de los partidos era clave para asegurar la estabilidad de la democracia. Con este fin, en los sistemas políticos debían darse arreglos institucionales que contribuyeran a que los partidos funcionaran democráticamente* y, para ello, el ordenamiento jurídico debía establecer la manera en que estos debían organizarse, ya sea en relación a su estructura, su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación, los mecanismos de elección de candidatos y autoridades y el tipo de prácticas utilizadas para tomar decisiones.” Un extracto de este comentario se cita en el libro de Rosales y Valverde (2006). Énfasis no son del original.

obstante, también *rehabilita el análisis de los partidos políticos en su especificidad interna*, como organización o institución con voluntades, factores e interacciones propios y relativamente “autónomos”.

Es notoria, entonces, otra característica de los estudios contemporáneos de los partidos políticos y que se sigue como posición teórica – analítica en esta investigación: *la permanencia de enfoques sistémicos clásicos, el resurgimiento de la visión organizacional interna y la formulación de perspectivas neo-institucionales que pretenden articular factores y elementos del “contexto” (v. g. cultura política y régimen legal – electoral) con procesos “internos más o menos autónomos”*.

Adicionalmente, la “visión de rayos x” o hacia adentro de los partidos (Rosales y Valverde 2006: 19 – 20) no sólo es producto del diagnóstico crítico, de las aproximaciones neo-institucionales y de la ausencia notoria de su estudio (Vilas Nogueira; 1997) durante muchos años, sino que además, se constituye en una dimensión propicia para observar la posible incidencia de los retos actuales que afrontan los partidos (Diamond y Gunther: xxiii – xxiv y xxxi- xxxii. Coppedge: 178. Sánchez 2004a y 2004b), y en ella, los estudios sobre transparencia, democratización e institucionalización se valoran como oportunos, pertinentes, necesarios, actuales, “útiles”.

3. 1 .2. Del fortalecimiento de los partidos y de la democracia interna en América Latina: once textos de reciente publicación

“Pareciera que estamos de acuerdo en que no tenemos absoluta certeza de que la credibilidad en los partidos, que pareciera que proviene del fracaso en el desempeño de sus roles o en una crisis funcional, aumentará mediante el mejoramiento de su institucionalización, democratización y transparencia. Carecemos de estudios empíricos al respecto. Y hemos podido saber que, es más, los procesos de democratización interna conspiran contra su eficiencia electoral en muchos casos. Sin embargo, la revisión de alguna literatura sobre estos temas ha tendido a confirmar repetidamente esta relación entre mejoramiento del cumplimiento de sus funciones y aumento de su credibilidad por la vía de promover de manera especial la democratización interna y la transparencia.”
(María de los Angeles Fernández. Universidad Diego Portales, Chile.)

El estado del conocimiento sobre democracia interna y más específicamente sobre transparencia, democratización e institucionalización tal y como las entendemos en esta investigación ⁽⁴⁸⁾, revela la escasa producción académica en diversas partes del mundo. Es aun más notoria la escasez en el ámbito latinoamericano. No obstante, durante la última década, han aparecido algunas producciones con el apoyo de consultorías o proyectos de cooperación internacional. Otros ensayos y artículos académicos, también ofrecen importantes elementos de juicio para el análisis y la orientación de posteriores estudios.

Se destacan los artículos de los profesores de la Universidad de Salamanca Manuel Alcántara Sáez (2002) y Flavia Freidenberg (2003), quienes se concentran, básicamente, en el análisis de la información empírica disponible sobre los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular y autoridades partidarias, y evalúan las llamadas elecciones “primarias”. Asimismo, Alcántara (2004) publica una contribución conceptual al precitado informe de PRODDAL, donde analiza el estado actual y los retos de los partidos

⁽⁴⁸⁾ Confróntese con la sección “definiciones operacionales” del Capítulo I.

latinoamericanos, concentrándose en la dimensión “institucionalización” de los partidos ⁽⁴⁹⁾.

Sin duda, estos aportes de Alcántara y Freidenberg son congruentes con una tradición de investigación desarrollada y promovida por el “Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal” de la Universidad salamanquina y su red de vínculos académicos en América. Los mismos autores coordinaron una valiosa contribución al estado del arte contemporáneo sobre partidos latinoamericanos, que se publicó en 4 tomos en el año 2001 (citada en la bibliografía).

Otro aporte reciente está contenido en el libro de Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand (2003: Capítulo 7), donde se establecen interesantes comparaciones entre variables como la elección de candidatos, autoridades partidarias, las fuentes legales que regulan las elecciones primarias, y el financiamiento de los partidos políticos en Latinoamérica.

En términos institucionales y con el apoyo de la cooperación internacional se destacan dos proyectos que incluyen seminarios, talleres, conferencias, publicaciones y consultas, desarrollados durante el período 2004 – 2007.

El primero proyecto se denomina “Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) e IDEA Internacional con el apoyo financiero de las agencias de cooperación noruega (NORAD), británica (DFID) y sueca (ASDI).

En el año 2004 se publicó el libro “Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, citado en la Introducción. Este texto es una valiosa investigación sobre los partidos con representación parlamentaria en esos siete países. Se fundamenta en una metodología que incluye entrevistas con líderes y miembros de los partidos, análisis de las legislaciones vigentes, ponencias sobre temas específicos (v. g. financiamiento político, poder presidencial), interpretaciones de estudios empíricos y perfiles generales de los partidos y sistemas de partidos de la región en estudio. Adiciona datos sobre resultados electorales a diciembre de 2003. Sin duda esta publicación es uno de los estudios más completos sobre el “diagnóstico” actual (nuevamente “de crisis”) y los desafíos que deben afrontar y superar los partidos políticos de la región.

Este proyecto ha continuado trabajando con las dirigencias partidarias y con la incorporación de nuevos cooperantes: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la cooperación finlandesa y la cooperación danesa. Se han realizado encuentros y talleres con dirigencias partidarias con base en 3 grandes orientaciones temáticas: mayor eficacia en la promoción del buen gobierno, el desarrollo sostenible con equidad, la contribución a la profundización de la democracia y al combate de la pobreza.

Para los objetivos de nuestra investigación, este proyecto y su publicación del 2004 ⁽⁵⁰⁾ ofrece valiosa información sobre los perfiles generales del PLN, PAC, PUSC y PML.

⁽⁴⁹⁾ Se recomienda la lectura del texto editado y coordinado por Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995). Esta es una obra considerada como referente indispensable para el estudio de la institucionalización de los “sistemas de partidos” (no de los partidos políticos como unidades) en América Latina.

Asimismo, coincide con parte de la estrategia metodológica de nuestra investigación, pues integra resultados del análisis jurídico con los hallazgos derivados de la aplicación de entrevistas a líderes y dirigencias partidarias.

El otro proyecto relevante para esta investigación es el denominado “Representación Equitativa y Reforma de Partidos Políticos”, coordinado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH / CAPEL) en el marco de la “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina” (cf. IIDH 2007).

El marco teórico – conceptual y la propuesta metodológica de IIDH / CAPEL que sustenta esta producción de investigación aplicada, ha sido sometida a un extenso proceso de consultas regionales con los partidos políticos, en la que han participado también representantes de otros actores sociales (v. g. algunas ONG’s) y académicos. Avances, hallazgos y síntesis parciales de este proceso se consignan en dos textos publicados a inicios del 2006 (IIDH / CAPEL: 2006 y Sánchez y Thompson –editores-), a los que se suman otros cuatro trabajos que se comentan seguidamente con más detalle, debido a su aporte para los objetivos de esta investigación.

3. 1. 2. 1. La democracia interna valorada como un reto ineludible

En el marco de la “XVIII Conferencia de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal)”, cuyo tema central fue la democracia intrapartidaria, Flavia Freidenberg inauguró la actividad con la presentación de un documento titulado “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos” (cf. bibliografía). A juicio de la autora:

“...Tras los procesos de democratización de la década de 1980... La creencia más común era que la democracia interna no aumentaba las posibilidades de éxito en las elecciones. Para ganar elecciones se necesitaban altos niveles de disciplina y cohesión interna, mostrar un partido unido y homogéneo ante el electorado, lo cual iba a contramano del pluralismo y la posibilidad de disidencia, requisitos fundamentales para la democratización de los partidos... El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de crisis económicas profundas, han llevado a algunos a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna son centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad en la región. Sin partidos transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros (y ante la sociedad), la distancia entre organizaciones partidistas y ciudadanos se incrementa. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en mejorar el funcionamiento interno de los partidos y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos” (2004: 1)

Con respecto a los objetivos y la perspectiva de esta investigación, el documento de Freidenberg ofrece, al menos, 3 importantes aportes:

a) Una propuesta conceptual de “democracia interna” y su “utilidad” práctica

⁽⁵⁰⁾ Al momento de redactarse este documento se tiene conocimiento de la publicación próxima de nuevos informes que sistematizan las experiencias de los talleres y encuentros realizados en los últimos 3 años. Solo se dispone del documento editado por Carlos Sojo (agosto 2007) sobre ética, política y pobreza.

- b) Un elenco de “dimensiones” e “indicadores” para observar este proceso
- c) Reflexiones de ¿qué hacer? para avanzar en la democratización, la transparencia y la institucionalización de los partidos políticos en América Latina.

En relación con el primer punto, *la definición operacional de democracia interna que nuestro estudio asume es, precisamente, la que Freidenberg propone*, no sin antes advertir que: “Una de las principales dificultades al tratar el tema de la democracia interna tiene que ver con su definición. ¿Qué es la democracia interna? No hay hasta el momento una única manera de definirla, toda vez que depende del enfoque en el cual cada uno se posiciona. Se la suele asociar a lo que debería ser un “*buen partido*” y toma diferentes rostros según sea la definición de democracia que uno defienda. Aún así, hay un mínimo...” (2004: 2) que es, justamente, el contenido en la definición operacional.

Con respecto al segundo aporte, se manifiesta que es difícil *medir* el nivel de democracia interna de un partido político, sin embargo, una propuesta consiste en: a) explorar la presencia de una serie de procesos “democratizadores” en el funcionamiento interno, y b) analizar el modo en que se llevan a cabo dichos procesos.

Son tres las dimensiones –en sus propias palabras- que constituyen el corpus de esa observación:

- ❖ La selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas.
- ❖ La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido.
- ❖ La rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases.

A su vez, la autora sugiere observar el comportamiento de estas dimensiones mediante la interrelación de aspectos operativos:

“En resumen, hoy sabemos que un partido gozará de mayores niveles de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros, a través de mecanismos competitivos; en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios); aquellos que piensen distinto puedan expresar sus preferencias sin temor a ser castigados; los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se de el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones....Un partido democrático será aquel que internamente acepte y ejerza el pluralismo, favoreciendo la participación de los miembros en cada proceso y garantizando que la *heterodoxia* del partido no sea castigada con la eliminación o la separación por manifestar sus descontentos. Democratizar es tanto *facilitar* la participación de todos los actores partidistas (o un número importante de ellos) como *proteger* a los que piensan distinto.” (2004: 5)

Para efectos de esta investigación, se considera que el conjunto de variables precitado, representan un valioso insumo para la determinación de una perspectiva teórica –

conceptual. Pero, sobre todo, ofrece un avance significativo en la labor de “operacionalización de conceptos” y en la formulación del marco metodológico para evaluar, medir, y explicar el comportamiento de lo que se entiende con democratización, institucionalización y transparencia. *Nótese que, en términos generales, la propuesta de la Dra. Freidenberg coincide con los elementos constitutivos de 3 variables que en esta investigación se han interpretado como útiles para observar aspectos fundamentales del cambio o continuidad de la organización y la vida internas de los partidos políticos en Costa Rica.*

Con respecto al tercer punto o aporte que este texto ofrece para esta investigación, se destacan dos grupos de reflexiones: las que se refieren a sus ocho propuestas para “democratizar el funcionamiento interno de los partidos” y las referentes a los retos y desafíos que tienen los partidos latinoamericanos para fortalecer su democracia interna (2004: 8 -11):

Este documento responde a la pregunta ¿qué hacer para que los partidos sean más democráticos internamente? de la siguiente manera:

- ❖ Elecciones internas ya !!! pero “cerradas”; o sea, con la exclusiva participación de los miembros de cada partido.
- ❖ Extensión de los procesos eleccionarios para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales.
- ❖ Mecanismos de acción afirmativa.
- ❖ Introducción de mecanismos de control interno (v. g. oficina del Defensor del Militante; expulsión de candidatos y autoridades que no cumplan directrices del partido; elecciones competitivas para elegir autoridades).
- ❖ Renovación de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos.
- ❖ Incentivos que reduzcan el patrimonialismo.
- ❖ Modernización de los procedimientos; circulación de la información; informatización de la información.
- ❖ Capacitación de los miembros.

Asimismo se responde a la interrogante ¿cuáles son los retos y desafíos a los que se enfrentan los partidos políticos de América Latina respecto a la democracia interna?:

- ❖ Los políticos deben querer la reforma (deben querer modernizar sus partidos).
- ❖ Los sistemas políticos deben aprobar arreglos institucionales que contribuyan (e incluso obliguen) a los partidos para que funcionen democráticamente.
- ❖ Los tribunales electorales deberían controlar la aplicación de las reformas.
- ❖ La opinión pública debería castigar en las urnas a aquellos partidos que no se comporten democráticamente.
- ❖ Hay que evitar la tendencia a ver a los partidos desde un punto de vista meramente formal.

Estos dos últimos listados de “recomendaciones” son un ejemplo de la dimensión normativa – valórica que, como se anticipó en el acápite anterior, subyace a la noción misma de democracia interna.

3. 1. 2. 2. Un marco conceptual para un proyecto de IIDH / CAPEL

El texto “Partidos Políticos en Centroamérica: Transformaciones y Líneas para su fortalecimiento” y las otras 3 ediciones adaptadas a los contextos de la Región Andina, el Cono Sur y México, (años 2004 y 2005), contienen sugerentes reflexiones que, para esta investigación, pueden resumirse en tres aportes principales:

- a) Una propuesta conceptual de “institucionalización”, “democratización” y “transparencia”.
- b) Un elenco de “interrogantes” que son útiles para observar estos procesos de modernización y fortalecimiento de los partidos.
- c) Puntos de “tensión” y puntos de “refuerzo” entre las tres variables citadas en “a”.

Con respecto al primer aporte, las tres definiciones han sido modificadas en su forma o redacción y acogidas por el marco conceptual – operativo de esta investigación tal y como están consignadas en el capítulo I; sin embargo, es importante subrayar que Sánchez las asocia –como vértices de estudio- a las nociones o preceptos de *fortalecimiento* y *modernización* de los partidos:

...[este estudio] plantea varias interrogantes centrales en relación con los procesos que deben emprenderse para *fortalecer* a los partidos políticos en la región. Esto se hace tomando como punto de partida tres objetivos—o “vértices de estudio”—que se han considerando claves en el proceso de fortalecimiento interno de los partidos: su institucionalización, la profundización de sus niveles de democratización y su transparencia” (2004b: 3. Énfasis no es del original).

En relación con el segundo aporte, se describen los aspectos principales que deberían ser –a juicio del autor- considerados para el estudio de la institucionalización, la democratización y la transparencia partidarias. A saber:

Para la institucionalización:

- ❖ La estructura interna.
- ❖ La organización geográfica.
- ❖ La permanencia /intermitencia institucional.
- ❖ La relevancia o peso real de órganos del partido.

Para la democratización:

- ❖ Las diversas nociones que se tienen sobre este concepto y su relevancia dentro de los partidos.
- ❖ Las reglas y procedimientos para elección de candidatos a puestos públicos o de dirigencia.
- ❖ El acceso de las bases o mandos medios a la dirigencia y líderes electos del partido.

- ❖ El grado de apertura y participación en los procesos de toma de decisiones en cuanto a cambios en líneas ideológicas y/o programáticas fundamentales del partido.
- ❖ La participación o representación dentro del partido de movimientos o grupos de interés relevantes en el país.

Para la transparencia:

- ❖ La proveniencia y manejo del financiamiento del partido.
- ❖ La probidad y aceptación general de procesos electorales internos.
- ❖ La existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción.
- ❖ La organización de actividades de rendición de cuentas.

Es notorio que, al igual que en el texto de Freidenberg, estos aspectos o ejes temáticos coinciden con los propuestos por esta investigación para “medir” las 3 variables de la organización y vida interna partidarias (Anexo 1).

Con respecto al tercer aporte para nuestro estudio, el documento de Sánchez marca un énfasis en la interrelación que necesariamente tienen sus “vértices de estudio” o dimensiones:

“...los procesos para fortalecer o mejorar la institucionalización, los niveles de democratización y la transparencia en los partidos están mutuamente relacionados. Esto ya sea porque se refuerzan unos a otros, o bien porque entran en tensión.” (2004b: 17)

Explica que los principales puntos de refuerzo son los siguientes:

- ❖ Los programas de reclutamiento; los programas de capacitación y de análisis, debate y rendición de cuentas; y la existencia de órganos de control político.

Y menciona los principales puntos de tensión o eventual discordia entre las tres dimensiones:

- ❖ La disciplina partidaria (entendida como la capacidad de generar comportamientos comunes a partir de decisiones centralizadas); la democratización de las normas para participar (votando o compitiendo) en procesos internos; y la democratización de los procesos de generación de políticas.

El refuerzo y complementariedad entre las tres variables (especialmente entre democratización y transparencia) o su eventual choque o conflicto (en particular de éstas dos con la institucionalización) se suscriben en esta investigación como premisas teóricas de trabajo, pero se considera que requieren de mayor información empírica para su verificación o falsación; esta tarea forma parte de los objetivos del trabajo de campo y la aplicación del instrumental metodológico.

3. 1. 2. 3. Un diagnóstico de Centroamérica

El informe regional titulado “Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes”, es un estudio auspiciado por el “Programa Dinamarca Pro Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA)” como parte de un proyecto ejecutado por IIDH / CAPEL para la democratización de los procesos políticos en Centroamérica. Contiene importante información sobre el estado de la organización interna de los partidos políticos más representativos (peso electoral actual, presencia en instituciones del régimen) de cada uno de los países centroamericanos.

En el informe correspondiente a Costa Rica, describe detalladamente aspectos organizativos y funcionales de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, y con menos detalle con respecto a los partidos Acción Ciudadana y Movimiento Libertario.

Este documento *converge en términos generales, con las líneas de análisis y recomendaciones de acción estratégica que la reciente literatura sobre democracia interna revela, y que, sin duda, forma parte de nuestro sustento conceptual de trabajo:*

“En resumen: es evidente la ausencia de democracia formal mínima en los procesos internos de los partidos [centroamericanos]. Causas básicas que muestran los estudios de casos nacionales: 1) deficiencia de legislación nacional e interna, indefensión de pequeños dirigentes frente a los dirigentes tradicionales; 2) ausencia de prácticas democráticas mínimas al interior de los partidos, tanto por desconocimiento como por variables de índole cultural y determinantes históricas.

De ahí que la mayor incidencia posible de órganos externos a los países y a los partidos debe ser introducida en la doble perspectiva de los ejes de acción mencionados, reconociendo las especificidades nacionales, el contexto histórico, las características del acontecer político al momento de brindar el apoyo y sobre todo tomando en cuenta la participación activa de la “población beneficiaria”, en la construcción conjunta de procesos de acompañamiento, definición de tiempos y prioridades de temas a desarrollar. En fin, es reconocer que avanzar en la aspiración de la democracia interna de los partidos políticos es una tarea ante todo educativa y como tal, de proceso, por pasos y con aprendizajes mutuos.” (2004: 22 – 23)

3. 1. 2. 4. Un informe que orienta el instrumental metodológico y la teoría de esta tesis doctoral

Tal y como este acápite anticipa y según se observa en diversas referencias bibliográficas de esta investigación, es evidente su conexidad con el documento “Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República. Hacia el fortalecimiento y de los Partidos Políticos en América Latina”.

Resulta más que notorio que *esta estrecha relación o concomitancia, es producto de la experiencia profesional y académica del investigador, vinculada a la oportunidad de participar en un proyecto que le permite retroalimentar su tema de tesis.*

Al dejar constancia de esta complementariedad –e incluso simultaneidad- entre experiencia profesional y desarrollo de la investigación doctoral, se reconoce también que el documento precitado influye de manera decisiva en nuestra definición de:

- La estrategia metodológica.

- La definición de conceptos operacionales y de la perspectiva teórica neo-institucional.
- La identificación de ejes temáticos, variables e indicadores puntuales de la institucionalización, democratización y transparencia.

Al respecto, es importante destacar del documento que:

“Esta sistematización inicial busca promover el debate sobre el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina, ofreciendo una orientación que -dada la complejidad y naturaleza de la materia- no puede verse como rígida o absoluta. Es un planteamiento preliminar de investigación para operacionalizar algunos temas referentes a la institucionalización, democratización y transparencia de los partidos, de manera que se facilite su comprensión. Con el ordenamiento que ofrece un formato de matrices analíticas se proponen las siguientes categorías:

- A) Tres áreas – dimensiones;
- B) *Trece ejes temáticos* para la matrices de existencia normativa y de doctrina u *once* para el caso de la aplicación de los cuestionarios;
- C) 104 “*variables*” (para la matrices de existencia normativa) o más de 100 “*interrogantes*” (para las matrices de los cuestionarios aplicados en los tres países); y
- D) “*Indicadores de existencia normativa*” (para la matrices de existencia normativa), “*respuestas*” (para los cuestionarios aplicados en los tres países), y emisiones o comunicaciones escritas (para las matrices de doctrina).

La agrupación de las variables en ejes y de éstos en las tres áreas es, en sí misma, una decisión metodológica para facilitar el análisis. Sin embargo sus límites de separación entre áreas son difusos, producto de la fuerte vinculación que tienen estas áreas con respecto al fenómeno general del ***Fortalecimiento de los Partidos Políticos***. Por eso es conveniente recordar el carácter sistémico con que debe observarse esta propuesta de ordenamiento, dado que, por ejemplo, hay ejes temáticos que son transversales en las tres áreas, algunos ejes plantean “puntos de encuentro” y otros implican “puntos de tensión” entre áreas; asimismo los propios titulados de “institucionalización” – “democratización” y “transparencia” suponen definiciones en sentido amplio.” (2006: 20 – 21).

Adicionalmente, se considera que los “hallazgos” en perspectiva geográfica (para Bolivia, Chile y República Dominicana) pueden constituirse en un escenario interesante de contraste para los “hallazgos” que se deriven de la aplicación de un marco metodológico y conceptual similar para el caso de Costa Rica.

Por último, el documento de Rosales y Valverde destaca en su conclusión general una ***reflexión acorde con la perspectiva neo-institucional que en esta investigación, en términos generales, se adscribe:***

“Este documento revela, en la articulación de sus tres tipos de análisis, que el fenómeno del fortalecimiento de los partidos políticos ***con y mediante*** el mejoramiento de su “democracia interna”, pasa por la reflexión sobre los alcances y límites de la dinámica “formalidad – informalidad”, y la necesidad de ***buscar un equilibrio entre las normas y las prácticas no formalizadas jurídicamente o***

estatutariamente. Esta polémica trasciende el impacto de algunas de las tres áreas analizadas. Involucra a todas, a pesar que donde más claramente puede observarse esta discusión es en el área de la institucionalización, debido a su contenido mayor de disposiciones derivadas del ordenamiento suprapartidario o nacional.

Ante el cuestionamiento sobre el efecto automático o mecánico que tienen las “reglas del juego” sobre la actividad real de los partidos políticos democráticos, éstas siguen siendo indispensables, como lo son los propios partidos para la democracia en nuestras sociedades. También son indispensables para “inducir” o provocar cambios generales y provocar buenas prácticas. Por ejemplo, es indudable su papel para promover la inclusión del pluralismo social,...

...De los cuestionarios y en la perspectiva de la “valoración del cumplimiento”, resulta evidente que los dirigentes reconocen que aunque existen algunas normas, se requieren otras nuevas, y ampliar, profundizar e incluso modificar sustancialmente algunas existentes para hacerlas efectivas, tanto en el ámbito nacional como en el intrapartidario.” (2006: 76 – 77)

En síntesis, los documentos descritos en esta sección orientan el marco conceptual de esta investigación y su instrumental metodológico. Dan sustento a las **posiciones teóricas** y a las premisas y presupuestos de trabajo de la “Introducción” y del capítulo I. Los contenidos de los recuadros, enmarcados y figuras destacan los contenidos más importantes de la relación entre democracia, procesos de democratización, situación de cambio / crisis / retos / oportunidades y reforma de las instancias de representación política, en particular, los partidos políticos.

Recuadro 3. 2.

De la democracia a los partidos: otra sinopsis parcial

- ★ El estado del conocimiento de la democracia interna y del llamado “fortalecimiento o modernización” de los partidos revela que estos son temas de reciente atención académica y política. El “diagnóstico” de la crisis de los partidos, y la “prognosis” de *qué, cómo y cuánto*, deberían cambiar los partidos en los regímenes democráticos actuales, reposicionan y potencian los estudios de la “vida interna” de los partidos y el análisis de los partidos como organizaciones.
- ★ En el proceso actual de transición a la democracia e instauración de los Estados de derecho en países latinoamericanos, el mejoramiento o profundización democrática con sus componentes sustantivos o valóricos de mayor pluralismo e inclusividad son considerados como “retos ineludibles” que *deben* afrontar e incorporar las instancias tradicionales de representación política y, en esta perspectiva, se incluyen la institucionalización, la democratización y la transparencia internas partidarias.
- ★ Al respecto, desde la Introducción de esta investigación se dejó constancia –como posición teórica- que la “democracia interna” (en sentido amplio) es, fundamentalmente, un axioma normativo o perteneciente al ámbito de la “deseabilidad” de funcionamiento democrático de las instituciones de representación política. Nada garantiza que los partidos políticos “más institucionalizados” y con “más democracia y transparencia internas” sean más funcionales o que obtengan mayores éxitos electorales, pero hay indicios o dudas razonables desde el punto de vista teórico que hacen presumible, como hipótesis,

que la democracia interna coadyuva a “mejorar” la representatividad y la legitimidad de los partidos y, consecuentemente en el mediano – largo plazo, beneficiar la funcionalidad.

- ★ Para los objetivos de esta investigación, interesa destacar de los trabajos de IIDH/ CAPEL que: como parte de nuestro asidero teórico – conceptual y del marco metodológico, se retoma, *adapta* y, en resumen, se “utiliza” aquella propuesta institucional respecto a la democracia interna, el “fortalecimiento” de los partidos políticos, y las dimensiones o vértices específicos de institucionalización, democratización y transparencia. En general, estos documentos nos sugieren importantes insumos conceptuales, heurísticos, metodológicos e, incluso, hermenéuticos.
- ★ Se coincide en que la interrelación que tienen las 3 “variables” pueden representar “puntos de refuerzo” o “puntos de tensión” o eventual discordia. No obstante, el refuerzo y complementariedad entre las tres (especialmente entre democratización y transparencia) o su eventual choque o conflicto (en particular de éstas dos con la institucionalización) se suscriben en este estudio como premisa teórica de trabajo, pero se requiere de mayor información empírica para su verificación o falsación.

3. 2. La cultura política democrática y la cultura política intrapartidaria como posibles referentes para comprender la organización y la vida interna de los partidos políticos

La democracia interna es una cuestión de valores, es decir, de cultura política, si tenemos ciudadanos internamente democráticos, si tenemos ciudadanos que propugnan, que defiendan la democracia interna, que voten en elecciones y que castiguen en elecciones a aquellos que no sean internamente democráticos, entonces tendremos más posibilidades de tener organizaciones internamente democráticas.
(Flavia Freidenberg)

Uno de los propósitos de la reflexión conceptual en este capítulo consiste en destacar que el diagnóstico de crisis y los pronósticos del devenir de los partidos políticos se sustentan, en su mayoría, en los estudios de cultura política. Como suele suceder para evaluar la situación más general de los regímenes democráticos, lo que se considera que en la actualidad *viven* los partidos políticos, está fundamentado / asociado con ***lo que muestran como resultado los estudios de cultura política.***

El relativo “éxito” –no exento de críticas- en la producción de este conocimiento y su difusión, se relaciona con haber logrado acuerdos significativos o la aprobación intersubjetiva de los círculos científicos (Kuhn 1971) y académicos y con la capacidad de afianzar su verosimilitud (Ibáñez 1985) en la esfera de lo público.

Gran parte de la legitimidad, validez y fiabilidad de las ciencias y lo que se conoce como “poder explicativo” de los marcos conceptuales y corpus teóricos proviene, a su vez, de la legitimidad de sus técnicas, instrumentos y dispositivos metodológicos (Díaz y Rosales:

capítulo 5). En el caso de los enfoques de cultura política, ha sido fundamental su apoyo en los métodos inductivos, en el instrumental estadístico inferencial y, en fin, en un acervo voluminoso de información empírica que, a partir de ella, y de manera modal a como se desarrolló gran parte de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo recién pasado, alimentó las teorías de rango o alcance medio (Merton: Introducción).

Al respecto señala Gabriel Almond:

“El desarrollo del análisis estadístico facilitó el establecimiento de los patrones de interacción entre las actitudes, las relaciones entre las variables demográficas y socioestructural y las variables actitudinales y las relaciones entre las variables actitudinales y el comportamiento social y político...

El desarrollo de la investigación basada en la observación proporcionó a la política una serie de instrumentos que nos permiten ir más allá de las inferencias relativamente inespecíficas y especulativas acerca de las propensiones psicológicas basadas en el contenido de comunicaciones, materiales clínicos o tendencias de comportamiento...

A medida que se acumula la experiencia de los estudios electorales, actitudinales y de mercado, las fuentes de error quedan sujetas a un gran control, aunque, seguramente, nunca podrán ser completamente eliminadas.

La Cultura Cívica, bebió de todas estas corrientes intelectuales.” (1998: 355 – 356).

No es un objetivo de esta sección ahondar en el –ciertamente interesante- debate conceptual sobre cultura política ⁽⁵¹⁾ que ha ocupado gran cantidad de producción académica desde la década de 1960, cuando aparece el seminal artículo de Almond y Verba ⁽⁵²⁾. Más que una suerte de recorrido por el estado del conocimiento ⁽⁵³⁾ de la cultura política, esta sección y la siguiente se concentran en mostrar, de modo puntual –quizás sucinto-, qué nociones, además del concepto “cultura política” consignado en el capítulo I, interesan destacar para efecto de la perspectiva teórica de esta investigación.

También se considera conveniente y oportuno incluir algunas reflexiones sobre el concepto general de “cultura política” para ampliar la definición operativa –más específica- de

⁽⁵¹⁾ Véanse los textos de Johnson (1991), Zolo (1994) Sartori (2004), Laitin (2004), Colomer (2004) y Metapolítica (2006) respecto a la polémica sobre la ciencia política norteamericana.

⁽⁵²⁾ Para estos autores, la cultura política consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación (Almond y Verba; 1992). Como ellos mismos reconocen, esta definición liminar se concentraba en las *actitudes*. Asimismo, el concepto de “cultura”, así utilizado, se circunscribía en uno de los diversos significados posibles: el de orientación *básicamente psicológica* hacia objetos sociales. En dicho artículo, cuando Almond y Veba se refieren a la cultura política de una sociedad, connotan sentimientos, conocimientos y valoraciones de una población con respecto al “sistema político”, específicamente con respecto a los “objetos políticos” que lo constituyen (instituciones, estructuras, actores). Los modos de orientación política se agrupan en: 1. Orientación cognitiva (conocimientos y creencias); 2. Orientación afectiva (sentimientos); y 3. Orientación evaluativa (juicios y opiniones).

⁽⁵³⁾ El libro de Leticia Heras (2002) tiene como objetivo mostrar un estado del arte de los estudios de cultura política. También son ilustrativos los textos de Mejía – Ricard (2001) y Vial – Saavedra (2003). Un valioso recuento de los estudios de cultura política en Costa Rica se detalla en los textos de Vargas y Rosero (2004: Introducción. 2006: 13 - 15).

“cultura política intrapartidaria” y, sobre todo, **¿por qué? ésta puede ser considerada como una variable válida para comprender** la situación o los procesos de cambio o continuidad en la organización y vida internas de los partidos políticos.

Para este propósito conviene destacar tres grupos de críticas a la “cultura política” y sus respuestas.

El primer grupo de críticas se centran en el cuestionamiento *epistemológico* de si puede ser calificada o no como una “teoría” (⁵⁴), a lo que responde Almond:

“La cultura política no es una teoría; hace referencia a un conjunto de variables que pueden ser utilizadas en la construcción de teorías. Pero en la medida en que designa un conjunto de variables y alienta su investigación, atribuye cierto poder explicativo a la dimensión psicológica o subjetiva de la política, sólo del mismo modo que implica que existen variables contextuales e internas que pueden explicarla. El poder explicativo de las variables de la cultura cívica es una cuestión empírica, abierta a las hipótesis y a la verificación...”

En “La Cultura Cívica”, la definición del concepto se adaptó al análisis de las propiedades culturales de las que se asumía que estaban asociadas con la estabilidad democrática. En consecuencia, la elaboración del concepto subrayaba el conocimiento y la capacitación políticos y las orientaciones de los sentimientos y los valores hacia los sistemas y los procesos políticos –hacia el sistema político tomado como un todo, hacia el yo participante y hacia los partidos políticos, las elecciones, la burocracia, etcétera. Poco o ningún acento se ponía sobre las actitudes hacia las políticas públicas...

En una formulación reciente, Almond y Powell elaboran un concepto de cultura política en tres direcciones: 1) el contenido sustantivo, 2) las variedades de orientación y 3) las relaciones sistemáticas entre esos componentes. Un análisis de la cultura política de una nación tendría que referirse a las tres. Desde el punto de vista del contenido sustantivo podemos hablar de cultura “de sistema”, cultura “de proceso” y cultura “de políticas” (1998: 364 – 365).

La segunda agrupación de críticas, relacionada con la anterior, se refiere a la cultura política como una propuesta pseudo-científica de estandarización. Se quiere decir con ello que los promotores de estos estudios buscan validar una homogenización racionalista y “modelización”, que pretendía que las estructuras e instituciones políticas de toda sociedad llamada “democrática”, respondieran / fueran congruentes / se conformaran en concordancia con su cultura política. Esta concordancia implica además una orientación de dependencia de las estructuras con respecto a la cultura, o sea, *las determina*. El contra-argumento relativiza esa supuesta búsqueda de homogeneidad y correspondencia:

“La principal crítica de la literatura sobre “La Cultura Política” consiste en que imputa una dirección causal a la relación entre la cultura y la estructura, lo que implica que la cultura produce la estructura...”

(⁵⁴) Entre otros autores que estudian la conformación de teorías generales y teorías de rango medio, se sugiere la lectura del libro de Klaus Von Beyme, “Teoría Política del Siglo XX” (1994) donde hace una interesante distinción entre “macro” y “micro” teorías. Para una reflexión crítica sobre el inductivismo, se sugiere la compilación de artículos de Karl Popper (1996).

La crítica de “La Cultura Cívica” basada en la idea de que ésta defiende que la cultura política origina la estructura política es incorrecta...

...está bastante claro que la cultura política es tratada como variable tanto dependiente como independiente, tanto como causante de la estructura como causada por ella.

La posición adoptada en “La Cultura Cívica” de que las creencias, los valores y los sentimientos influyen significativamente sobre el comportamiento político, y de que estos sentimientos, creencias y valores, son el producto de las experiencias de socialización, es algo que se sostiene con muchas pruebas...

Esta *concepción relativamente abierta de la cultura política, vista como causa del comportamiento y de la estructura, y al mismo tiempo como causada por éstos*, y que incluye el aprendizaje político adulto y un componente cognitivo racional... sólo puede ser resuelta mediante la investigación empírica.” (1998: 366 – 367. Énfasis no son del original.)

El tercer grupo de críticas se fundamentan en la acusación *política* de considerar al modelo –o micro teoría, o método prototeórico, dependiendo de la posición que se acoja- de la cultura política como un modelo “conservador” de análisis demócrata -capitalista y de control social. Estas críticas atribuyen al modelo una presunta intención de evaluar los regímenes democráticos sobre un parámetro universal. Cuestionan la “calificación” y “clasificación” que, en una suerte de *rating* o *ranking*, indican si ciertos países considerados democráticos están “en el camino correcto” o no, si son “más o menos democráticos, libres y desarrollados”, y si las actitudes / conductas / orientaciones son más o menos alejadas de los modelos “exitosos” de regímenes democráticos ⁽⁵⁵⁾. Para quienes apuntan estos sesgos del modelo, hay una especie de conspiración o -al menos- intención analítica y política que lo vincula a otros desarrollos conceptuales e institucionales igualmente conservadores (Camau 1997. Gilhot 2000); tal es el caso de la polémica categoría de “(in)governabilidad” desde su emergencia en la década de 1970 (Crozier, Huntington y Watanuki 1975).

Ninguno de los debates precitados se subestima. Hay más y mejores argumentos que podrían dar razón a los cuestionamientos o a las respuestas. De momento, lo que interesa para esta investigación es *reconocer y suscribir que, tal y como lo proponen los estudios de cultura política:*

⁽⁵⁵⁾ Una obra de reciente publicación en FLACSO, compila un conjunto de ensayos que, aplicados a Ecuador, y valorados *de manera crítica*, comenta la producción de estudios de cultura política durante los años noventa en aquel país. Los vincula a otros temas como: “La ausencia de ciudadanía, la debilidad de las instituciones democráticas, la crisis de representación del sistema político y de los partidos, la gobernabilidad y el clientelismo...” (Burbano de Lara: 15). Asimismo, tiende a relativizar las pretensiones de validez universal de este tipo de estudios e invita a repensar parte de su núcleo categorial: “En lugar de establecer cuánto la cultura política se aparta de los marcos normativos y procedimentales de la democracia, los estudios de cultura política deberían reconstruir la lucha que se despliega en la escena ecuatoriana por los sentidos de la vida política y de la misma democracia. “La cultura política –sostiene Ramírez- aparece en estos relatos como un obstáculo, como algo que ejerce un bloqueo sistemático al ‘normal’ funcionamiento de las instituciones democráticas”... La línea de trabajo que propone Ramírez es sugerente. “Encarar el problema de la cultura política buscando dotarla de significados propios, sentidos positivos, ya no estudiándola como un campo en permanente conflicto con el nivel procedimental del orden democrático.”” (Burbano de Lara: 40 – 42)

“...[en la base de este modelo o micro-teoría] se encuentra la idea de que la cultura política tiene una influencia determinante en el cambio político. De la cultura política deriva un conjunto de líneas de conducta, criterios de legitimidad para las instituciones y contextos para los pensamientos y sentimientos políticos. Al provocar estos efectos, la cultura política influye sobre los momentos, los contenidos y los ritmos de los cambios políticos que impulsan las sociedades y los grupos (Ekstein, 1998). La cultura política es sólo uno de los factores determinantes de los procesos de transformación política, entre los cuales están los institucionales, los económicos, los sociales, los ambientales, los tecnológicos, y los específicamente políticos. Pero hay que tener presente que, por su naturaleza, la cultura política media entre los individuos y su percepción de cualquiera de los otros factores” (Rodríguez, Castro y Madrigal: 38 – 39)

Asimismo, se considera que en general, hay suficiente evidencia empírica que prueba la existencia de conductas hacia objetos políticos -como en el caso de los partidos políticos- que los ubican / posicionan en una situación y sistema de valoraciones de crisis; o sea, en el escenario o diagnóstico crítico explicado en la sección anterior.

De manera sistemática se continúan ejecutando estudios, proyectos de investigación y consultorías (v. g. Estado de la Nación 2001. Corporación Latinobarómetro 2003, 2005 y 2006. PNUD 2004) que suscriben en general el modelo de cultura política y diagnostican la misma situación de los partidos con leves variaciones de grado. Se trata, por tanto, de un modelo de análisis y pensamiento “con consecuencias políticas” (Wolin 1975. Ibáñez 1985. Feyerabend 1982).

A pesar de la polémica, parecieran haber información y argumentos suficientes sobre el poder de orientación de actitudes de la cultura política e, incluso, del poder de incidencia en el sistema de creencias o en el imaginario político y también en la formación de criterios de juicios para la toma de decisiones, en ámbitos que van desde el mercadeo político y la estrategia comunicacional hasta la formulación de políticas públicas. La cuantificación y calificación del impacto real de la cultura política en esos otros ámbitos trasciende los objetivos de *nuestra investigación, que sí pretende ofrecer una explicación sobre la relación entre percepciones, posiciones y valoraciones “intrapartidarias” en materia de institucionalización, democratización y transparencia, y las decisiones que al respecto se han tomado (o no) en los partidos políticos costarricenses.*

Con la siguiente sección finalizan los dos capítulos teórico – conceptuales. Se estima que una manera adecuada de hacerlo, es mediante la definición puntual de los principales supuestos de trabajo de la perspectiva neo- institucional, de modo que la investigación empírica pueda confirmar o cuestionar los supuestos, las posiciones teóricas y los enunciados hipotéticos.

3. -3. Una perspectiva teórica “Neo –Institucional”

“El nuevo institucionalismo trata de eludir supuestos que requieren demasiado del actor político, en términos de compromisos

normativos (virtud), habilidades cognitivas (excesiva racionalidad), y control social. Las reglas, rutinas, normas, e identidades de una institución, más que el micro individualismo racional o las macro fuerzas sociales, son las unidades básicas de análisis.”
(James March y Johan Olsen)

En cada uno de los capítulos y en la introducción general de este texto, se ha dejado constancia de por qué se considera que, la perspectiva teórica denominada “neo –institucional” o nuevo institucionalismo, es apropiada para comprender y explicar la relación entre la cultura política intrapartidaria (de las dirigencias) y la organización y vida internas de los partidos políticos.

Al respecto, dos consideraciones generales.

Primera; el nuevo institucionalismo es una perspectiva con múltiples variantes o enfoques particulares (Peters 2003). Aquí se considera el nuevo institucionalismo de March y Olsen (1993 y 2005. Peters: 45 – 71) como el enfoque teórico más apropiado para entender el cambio o la continuidad de la organización y vida internas de los partidos políticos en Costa Rica en relación con la cultura política al interno de estas instituciones manifestada por las dirigencias (⁵⁶).

Segunda; el aspecto común entre los enfoques institucionales es que todos consideran a las instituciones como el elemento central de la vida política. El nuevo institucionalismo NO descarta el papel del actor individual para explicar el cambio o la continuidad de las instituciones. Los individuos como agentes políticos son importantes, sobre todo, como miembros de la institución que interpretan las reglas y los valores de su organización y actúan en consecuencia. Por eso, son exageradas las consideraciones que califican como “antagónicas” o “contradictorias” a *todas* las perspectivas fundamentadas principalmente en el individuo (entre ellas incluyen a los estudios de cultura política) *versus* el institucionalismo (“viejo” y “nuevo”).

March y Olsen, principalmente, son exponentes de un enfoque donde el individuo como agente político es fundamental para comprender a las instituciones, y por eso su importancia para explicar la cultura política intrapartidaria:

“Su interpretación de lo que es una institución, con su énfasis sobre el desarrollo y la transmisión de normas entre los miembros de la institución, pone mucho más el acento sobre la manera en que se comportan los miembros de la institución, al menos en la medida en que sus interpretaciones de las normas pueden variar... el papel de las instituciones depende fuertemente de las acciones de los miembros de la institución *y de sus percepciones de las reglas de sus instituciones...*” (Peters: 210 – 211. Énfasis no es del original).

(⁵⁶) Aunque es obvio, vale destacar que en esta perspectiva teórica los sistemas de partidos y los partidos políticos son considerados como “instituciones” (Peters: 167 – 185). Algunas características distintivas para ser consideradas como tales: relativa estabilidad en el tiempo *con y a pesar del* cambio; reglas y normas de comportamiento; legitimidad – reconocimiento; “lógica de lo adecuado”; organicidad – estructuras de organización interna; identidad.

Con el objetivo de no incurrir en reiteraciones o redundancias, esta sección no se extenderá más allá de lo valorado como indispensable para complementar las siguientes posiciones teóricas – conceptuales:

Recuadro 3. 3.

Posiciones teóricas de esta investigación y su relación con el nuevo institucionalismo

- a) El nuevo institucionalismo es una perspectiva que, de manera no unidireccional ni determinista, facilita articular o integrar -como explicación teórica- la posible o eventual relación entre cultura política y procesos institucionales en regímenes democráticos contemporáneos.
- b) La acusación hacia el neo –institucionalismo como excesivamente “racionalista”, “formalista”, “procedimentalista” y normativa, es desmedida, incomprendida y falaz. Ciertamente, algunos enfoques nuevo – institucionales retoman *algunas* consideraciones del “equilibrio institucional”, de la “utilidad social” (Colomer 2001: 1- 13) y del “rational – choice”, pero lo hacen en general desde una aproximación crítica, sin pretensiones universalistas y con un auto - reconocimiento de su posible falsación mediante estudios empíricos.
- c) Vinculado con el punto anterior, la perspectiva de March y Olsen trasciende el formalismo institucionalista clásico, pues si bien reconoce el valor –por ejemplo- que en las sociedades y regímenes democráticos tiene y debe tener el marco jurídico – legal, incorpora el valor constitutivo de lo que podrían denominarse las “reglas no formales”, las “prácticas”, los “juegos reales de poder” y las específicas tradiciones de conductas.

Estas características del enfoque neo-institucional, se consideran propicias para comprender y explicar, que la organización y vida internas de los partidos son dinámicas o procesos en el que intervienen aspectos formales / normativos e informales / rutinizados e instituyentes, ***lo cual es uno de los presupuestos de trabajo principales de esta investigación.*** Asimismo:

- d) No es objeto de discusión en nuestro estudio las imputaciones de “conservadora” que algunos críticos le atribuyen a esta perspectiva. Tampoco se discute el contra – argumento que la califica como “progresista”. Interesa reconocer su utilidad o potencia explicativa para entender el objeto de estudio que aquí se propone, dado que, para los estudios contemporáneos sobre los partidos políticos, permite integrar los enfoques sistémicos clásicos con el resurgimiento de la visión organizacional interna, y en particular, facilita la articulación de factores y elementos explicativos del “contexto” (v. g. régimen legal – electoral) con procesos “internos más o menos autónomos” de las instituciones.

Se recuerda que la organización y vida internas de los partidos se considera en esta investigación como un sistema de “variables” (institucionalización, democracia y transparencia internas) que, si bien se afecta por el entorno, su nivel o grado de “afectación” varía de acuerdo con las características propias (formales, informales) de cada partido.

Las siguientes citas textuales o referencias de James March y Johan Olsen sirven para ampliar estas cuatro posiciones teórico – conceptuales.

Con respecto a la “nueva” noción y “uso” que proponen de la perspectiva institucional, los dos autores aclaran que:

“Este término connota una aproximación general al estudio de las instituciones políticas, un conjunto de ideas teóricas e hipótesis concernientes a las relaciones entre características institucionales y agencias políticas, desempeño y cambio. El institucionalismo enfatiza la naturaleza endógena y la construcción social de las instituciones políticas. Las instituciones... son colecciones de estructuras, reglas y procesos operantes estandarizados que tienen un parcial papel autónomo en la vida política: ...dentro de una perspectiva institucional un supuesto clave es que las instituciones crean elementos de orden y predictibilidad... otro supuesto clave es que el traslado de estructuras en acción política y de la acción en el cambio y continuidad institucional, está generado por procesos rutinarios y comprensibles. Esos procesos producen modelos recurrentes de acción y patrones organizacionales. Un desafío para los estudiosos de las instituciones consiste en explicar cómo esos procesos se estabilizan o desestabilizan, y cuales factores sostienen o interrumpen procesos en marcha.”(2005:1 y 5.Traducción libre).

Al revisar los supuestos fundamentales del nuevo institucionalismo que formularon hace dos décadas, estos autores ratifican su vigencia y utilidad:

“Primero,... argumentamos contra políticas simplemente comprendidas como reflejos de la sociedad (contextualismo) o como consecuencias macro agregadas de actores individuales (reduccionismo).

Segundo, clamamos a favor del argumento de que las políticas han sido organizadas alrededor de la interpretación de la vida y del desarrollo del sentido, propósito y dirección, y no sólo alrededor del *policy-making* y de la valoración de recursos (instrumentalismo).

Tercero, nosotros... argumentamos contra la visión de la acción política solamente como el resultado del cálculo y de la conducta auto interesada (utilitarismo).

Cuarto, sostenemos que la historia es “ineficiente” y criticamos los modelos estandarizados del equilibrio... (funcionalismo).

... Las instituciones no son estáticas; y la institucionalización no es un proceso inevitable; tampoco es unidireccional, monotónico o irreversible... en general, porque las instituciones están defendidas por *insiders* y validadas por *outsiders*, y porque sus historias están codificadas en reglas y rutinas, sus estructuras internas y reglas no pueden, sin embargo, ser cambiadas arbitrariamente... los cambios probablemente ocurren más como producto de un reflejo local de adaptación y de experiencia local... aún cuando la historia es relativamente “eficiente” el rango de adaptación es probablemente inconsistente con el rango de cambio en el entorno [ambiente, contexto] donde la institución es adaptada.” (2005: 5, 7-8. Traducción libre).

Interesa resaltar, para efecto del presente análisis de los partidos políticos, el argumento de March y Olsen sobre este otro aspecto del cambio y el orden en su perspectiva neo-institucional:

“La adaptación es menos automática, menos continua, y menos precisa que lo que se entiende por los modelos del equilibrio estándar y no necesariamente mejora la supervivencia y la eficiencia...

...cuando las instituciones parecieran algunas veces proclives y otras veces obstaculizadas, criticadas y confrontadas, [aún así] las estructuras partidarias en sistemas competitivos pueden devenir “congeladas”... Usualmente, hay un nivel de presión interno para el cambio causado por permanentes brechas entre ideales institucionales y prácticas institucionales.” (2005: 13, 14-15. Traducción libre).

El institucionalismo es el marco teórico –generalmente implícito- de gran parte de los textos analizados en esta investigación; sin embargo, en este acápite se deja constancia que el enfoque particular del nuevo institucionalismo de March y Olsen es “teóricamente mejor” (contribuye a mejorar el conocimiento, “explica” mejor) para nuestro objeto de estudio. Adicionalmente, posibilita integrar explicaciones provenientes de otros marcos conceptuales y modelares (democracia deliberativa, democracia radical y plural, procesos de democratización, representación democrática, cultura política y “democracia de ciudadanos y ciudadanas”).

La selección del nuevo institucionalismo como perspectiva teórica es pertinente, en resumen, por su capacidad para articular las principales propuestas teóricas – conceptuales de los análisis integrativos, complementarios, complejos, críticos, “fluidos” y, en general, post -escencialistas que subyacen y sustentan lo que en esta investigación se entiende como institucionalización, democratización y transparencia internas en los partidos políticos actuales.

FIGURA 3. 3.
“HALLAZGOS” TEORICOS II

