

Las reformas recientes a los partidos políticos en América Latina

Recent Political Parties Reforms in Latin America

YANINA WELP

Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (Eds.). (2016). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: PUCP-UNAM-OEA-SAAP.

Las décadas del ochenta y noventa fueron dominadas por la discusión sobre la transición a la democracia, la defensa o rechazo del presidencialismo y la discusión sobre las condiciones para la consolidación democrática. Más tarde, conseguida la estabilidad institucional en la mayoría de los países de la región, se pusieron en discusión las reformas de segunda, tercera y cuarta generación. Esto condujo, en líneas generales, a la ampliación de derechos políticos, por ejemplo, con la regulación de nuevos mecanismos de participación ciudadana y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Más o menos en paralelo, proliferaron los estudios sobre la calidad de la democracia, sus componentes indispensables y las formas de medirla. En todo este proceso, el estudio de los partidos políticos había quedado dominado por el marco ofrecido por la obra ya clásica de Mainwaring y Scully (1995) sobre la institucionalización de los sistemas de partidos. Avanzado el siglo XXI, los cambios son muchos y obligan a ampliar la mirada. Y es esto a lo que se aboca *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, editada por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian.

Las reformas políticas en las últimas cuatro décadas han sido frecuentes y a menudo profundas. Freidenberg y Muñoz-Pogossian registran al menos 250 en 18 países de la región, con casos que muestran una intensa actividad reformista, incluso con sentidos contradictorios. Sostienen las autoras que “las reglas electorales establecen el conjunto de incentivos que mueven a la participación, legitiman las decisiones de los actores políticos o condicionan el vínculo de representación entre representados y representantes. Las mismas sirven como mecanismo estratégico para maximizar las preferencias de los políticos y los electores” (p.15). Uno de los grandes aciertos de la hoja de ruta planteada en la introducción refiere a otorgar un valor considerable tanto a las ideas como a las relaciones de poder, a la puja por sacar réditos (especialmente cuando de los partidos se trata) y por responder a un escenario cuando menos dinámico y cada

vez más inestable, pero también más diverso (con más actores). Una discusión de fondo refiere a la medida en que el estado debería intervenir en la organización interna de los partidos. La tendencia, aunque no homogénea, es más o menos clara en algunos sentidos, como el fomento a la participación de las mujeres que a través de las leyes de cuota interviene en los procesos de selección de candidaturas de los partidos.

El libro de Freidenberg y Muñoz-Pogossian se divide en cuatro bloques: procesos de selección de candidaturas, mecanismos de acción afirmativa y promoción de liderazgos de mujeres, sistemas de financiamiento político y sistemas electorales. Las principales temáticas refieren a la democracia interna de los partidos, con el registro de las tensiones entre la clásica estructura oligárquica de muchos partidos políticos, la creciente demanda ciudadana de renovar la democracia y las presiones legales o contextuales a implementar procesos más transparentes y participativos de selección de líderes.

En el primer bloque, cinco capítulos abordan temáticas relacionadas con la democracia interna de las organizaciones políticas. Aquí las elecciones internas son –tomando la denominación de Flavia Freidenberg en su capítulo– “la reina de las reformas”. Su introducción ha sido poco estudiada, especialmente considerando las consecuencias negativas que en muchas ocasiones han tenido para la cohesión partidaria. Freidenberg propone que “cuando sectores de las élites percibieron que los mecanismos de selección de candidaturas generaban problemas o que la celebración de internas sólo por decisión de los partidos no cumplía con los requisitos de competitividad o democracia interna (o generaban más problemas que soluciones), promovieron reformas constitucionales y/o electorales para imponer este tipo de mecanismos a todos los partidos” (p. 34). Lo cierto es que las primarias, casi desconocidas en la región hasta fines del siglo XX, como destaca Salvador Romero Ballivian (“Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original”), se han popularizado “hasta convertir a América Latina en la región del mundo en la cual tienen más presencia” (p. 133).

Otros mecanismos de elección, como las candidaturas independientes, que han tenido o comienzan a tener cierto peso en la región son analizados. Por ejemplo, en el capítulo “Efectos de las reformas en materia de candidaturas independientes”, Cesar Astudillo identifica los países en que los partidos mantienen el monopolio de la representación, como Argentina, Uruguay y Costa Rica, y aquellos en que coexisten formas asociativas distintas (Bolivia o Ecuador) o incluso permiten la presentación individual (México). El artículo discute la regulación y los requisitos diferenciales entre unos y otros procedimientos.

Un segundo bloque refiere a los mecanismos de acción afirmativa y en particular las estrategias para mejorar la representación de las mujeres

en los partidos y en los cargos electos. Los textos reunidos en esta sección analizan en perspectiva comparada (por ejemplo, “Acciones afirmativas de género en la legislación electoral de América Latina: tendencias y retos por delante” de Mariana Caminotti) o en el análisis de casos en profundidad (por ejemplo, “Partidos Políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿hacia estructuras más inclusivas?” de Margarita Batlle) la incidencia de las reglas formales y su adaptación a otros procedimientos y estrategias informales que en ocasiones juegan en contra de la efectividad de las políticas implementadas.

Este bloque muestra, en general, que con mayor o menor éxito las leyes de cuota explican el aumento de la representación de las mujeres y que los diseños institucionales importan. Caminotti señala que la tercera ola de democratización en América Latina ubicó a los partidos como problema y al estado como garante de los derechos fundamentales, incluidos los derechos políticos de las mujeres (p. 185). El planteo de Muñoz-Pogossian (“Modelos de reclutamiento en los partidos políticos: reformas, retos y buenas prácticas para la representación de las mujeres”) parte de identificar problemas: por ejemplo, en Chile las mujeres representan el 49.8 % de la militancia, pero solo ocupan el 12 % de los cargos de representación (p. 206). La autora observa entonces cómo se dan los pasajes de la militancia a la postulación y de ahí a la elección para comprender la complejidad y multidimensionalidad que debe tener la acción política afirmativa.

El tercer bloque dista sobre el financiamiento de los partidos y de la política, siendo este entendido como un reto para las democracias contemporáneas, no solo en América Latina. Modelos de financiamiento público o mixto, controles, criterios de transparencia y temporalidad de la supervisión son algunos de los ejes de los estudios presentados aquí, desarrollados en perspectiva comparada, analizando regulaciones y prácticas y también casos, como el mexicano. Zovatto y Puente identifican uno de los principales retos que enfrentan las democracias latinoamericanas: “El narcotráfico y el crimen organizado plantean riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el expresidente Fernando Collor de Melo en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal PEMEX a la campaña del Partido Revolucionario Institucional y la recepción de fondos prohibidos del exterior al Partido Acción Nacional en el año 2000 en México” (p. 286). Eso sin dejar de lado el envío secreto de 800 000 USD en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. Estos configuran algunos ejemplos de la amplia gama de modalidades que ha sumido la

utilización de fuentes de financiamiento cuestionable en las campañas del subcontinente.

Claudio Fuentes y Mario Herrera (“Financiamiento de la política en América Latina: regulaciones y calidad de la democracia”) indican uno de los principales retos en la investigación sobre financiación: se trata de regulaciones relativamente nuevas, existen dificultades de homologación de criterios al definir una multiplicidad de dimensiones asociadas y se trata de un área gris, donde la evidencia empírica es elusiva (p. 330).

El cuarto bloque se ocupa de las reformas de los sistemas electorales a partir de sus efectos sobre el funcionamiento de las organizaciones de partidos. También aquí los enfoques son diversos y combinan análisis con base teórica sobre la influencia de los sistemas electorales acerca de la institucionalización del sistema de partidos (“Regimen presidencial, sistema electoral y estructura de las organizaciones partidarias”, de Daniel Buquet) con análisis empíricos que en perspectiva temporal observan la incidencia de las reformas. Por ejemplo, en “Efectos institucionales sobre el desarrollo organizativo de los partidos políticos en América Latina”, María do Socorro Braga observa las consecuencias de las reformas en la organización interna de los partidos, la definición de sus estrategias electorales y la misma configuración del sistema de partidos.

A partir del análisis de uno de los países más prolíficos en términos de cambio de las reglas electorales, Fernando Tuesta Soldevilla (“Una reforma sin plan: cuando los partidos peruanos se multiplican”) analiza cómo en Perú la normativa se ha dado sin considerar exhaustivamente los componentes del sistema y del contexto, lo que ha derivado en la sucesión de parches que no son capaces de contener el deterioro de los partidos, su baja institucionalización y pocas expectativas de supervivencia, con todas las consecuencias que esto tiene sobre la definición de la competencia programática y la misma calidad de la democracia.

Por último, temáticas emergentes pero de creciente influencia e importancia en la agenda democratizadora como “La influencia del voto migrante sobre los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos” (capítulo escrito por Yuri Beltrán, del Instituto Electoral del Distrito Electoral) completan el volumen.

Todos estos temas son abordados por 23 profesionales entre los que se incluyen investigadores, consejeros y jueces electorales, además de un funcionario de la cooperación internacional con experiencia en el asesoramiento, diseño y/o implementación de políticas.

Los méritos de esta obra, que debe considerarse de referencia, son muchos. Además del que define la relevancia del tema, cabe destacar el esfuerzo por presentar tanto investigaciones comparadas como casos de estudio, funcionarios de alto nivel y académicos de reconocido prestigio. Esta apuesta por la diversidad deriva en una obra que no clausura los

dilemas abordados, pero ofrece una panorámica clara de las tendencias, contradicciones, ventajas, riesgos y retos pendientes que enfrentan las reformas de las organizaciones de partidos en América Latina.