

Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.),
*Las Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos
en América Latina 1978-2015*, Lima, Pontificia Universidad
Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Sociedad
Argentina de Análisis Político, 2016

Antonio Faustino Torres*

Los partidos políticos son organizaciones fundamentales para la democracia contemporánea debido al importante rol que juegan como intermediarios entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con Sartori, “un partido es cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que se presenta a elecciones y postula candidatos a cargos públicos”.¹ Las principales funciones que han desempeñado históricamente son:

1. La postulación de candidatos.
2. La movilización electoral.
3. La estructuración de temas de debate público.
4. La representación social.
5. La agregación de intereses.
6. La formación y el sostenimiento de gobiernos.
7. La integración social.²

Lo anterior da cuenta de la notable importancia para el sistema representativo; sin embargo, persiste el cuestionamiento sobre su existencia: cuando surgieron, se les acusó de propagar un espíritu faccioso; mientras que en nuestros días se les acusa de una obsesión por ganar elecciones y por el distanciamiento con la sociedad (partidos *catch all*). Las organizaciones de partidos, no obstante, han demostrado una sorprendente capacidad de adaptación; difícilmente podríamos reconocer a los partidos de cuadros y de masas como Duverger los describió. En la actualidad, los partidos electoralistas se caracterizan por una amplia burocracia y un organigrama definido, financiamiento público y privado, una gran cantidad de miembros y documentos básicos expuestos de manera pública.

* Maestro en Estudios Políticos y Sociales, UNAM.

¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 91.

² Richard Gunther y Larry Diamond, “Types and functions of parties”, en *Political Parties and Democracy*, Richard Gunther y Larry Diamond (eds.), Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2001, p. 7.

Precisamente, el libro *Las Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos en América Latina 1978-2015*, coordinado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, da cuenta del proceso de cambio en el entramado institucional de dichas organizaciones en la región latinoamericana. Por medio del análisis de las leyes electorales y sus reformas, se adentran a “las reglas del juego” que “restringen, condicionan y facilitan el comportamiento de los políticos y los electores en un sistema”,³ así como también estudian los elementos de la realidad política particular a cada país para ofrecer una mirada integral en cada uno de los artículos que componen esta obra.

En el primer conjunto de artículos se aborda el proceso de selección de candidatos al interior de los partidos. En *La reina de las reformas. Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina*, Flavia Freidenberg realiza un estudio comparado de 17 países en Latinoamérica. En él destaca el estudio de los procesos de cambio en los métodos de selección para la candidatura presidencial en los distintos partidos, los cuales se suscitaron por cálculos políticos de las élites partidistas para mantener el control de la organización. A pesar de la similitud que muestran diversos marcos normativos, la autora sostiene que “difícilmente se pueden identificar resultados homogéneos ni consecuencias comunes sobre la dinámica interna de las organizaciones de partidos”.⁴

Por otra parte, en *La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política* se pone énfasis en el papel del Estado como ente que regula la competencia política y ofrece las pautas para la regulación partidista de la selección de sus candidatos. Precisamente, María del Carmen Alanís Figueroa destaca que ante el avance de las candidaturas independientes y de la indiferencia de los electores, los partidos requieren de mayor compromiso democrático para incrementar su legitimidad.

En el siguiente artículo, César Astudillo explora el derecho al sufragio pasivo, destacando que no sólo se trata de la posibilidad de ser votado, sino también incluye “el derecho a ser registrado, a ser votado, a acceder y desempeñar el cargo, y finalmente de permanecer en éste”. Asimismo, estudia las modalidades de la selección de candidatos, clasifica a los países de la región de acuerdo a la libertad en su definición, misma que va de un extremo

³ Dieter Nohlen, *El institucionalismo costextualizado. La Relevancia del contexto en el análisis y diseño institucional*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 25.

⁴ Flavia Freidenberg, “La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (editoras), *Reforma a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, p. 33.

monopolizado por los partidos, pasando por un esquema mixto y después al extremo de candidaturas de postulación libre.

Los artículos que cierran este primer bloque abordan dos estudios de caso: Honduras y Argentina. En el primero de ellos, Salvador Romero estudia la definición de las candidaturas por medio de las primarias destacando que este mecanismo se ha convertido en uno de los más extendidos entre los partidos de la región. A pesar de que ello representa una apertura del sistema electoral, lo cierto es que también ha dado lugar al enraizamiento de prácticas clientelistas favorecidas por la fragilidad de las normas sobre el financiamiento a partidos y movimientos en periodo electoral. Por otra parte, Alejandro Tullio estudia el caso de la reforma electoral argentina de 2009, que estableció el sistema de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), el cual permitió la reducción de alternativas políticas que se presentaban a elecciones, así como también otorgó un mayor peso a la ciudadanía en la definición de las candidaturas, aunque las precandidaturas permanecieron en el circuito decisivo de los partidos.

El segundo bloque de artículos aborda el problema de la falta de representación de las mujeres en el sistema democrático imperante, destacando los mecanismos de acción afirmativa y los liderazgos femeninos en los comités de los partidos. En *Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado*, Mariana Caminotti presenta el panorama de estas acciones afirmativas desde que fueron introducidas en cada uno de los 19 países de Latinoamérica que cuentan con ellas; el primero en reconocerlas fue Argentina, en 1991, y el más reciente Chile, en 2015. La autora subraya la distancia entre la legislación de cuotas y la representación sustantiva que obedece a la resistencia de las élites partidistas que dificultan su implementación.

Por otra parte, Betilde Muñoz-Pogossian examina la representación femenina en los puestos de dirección al interior de los partidos. La autora destaca que el número de militantes mujeres a nivel regional ha sido superior al de los varones; sin embargo, su representación en los cargos de gobierno y la integración de listas para candidaturas no refleja esta relación. En este último tema, pone énfasis en la “falta de voluntad de los partidos por ubicar a las mujeres en posiciones elegibles”, lo cual es un síntoma de la falta de interés y comprensión sobre la equidad de género que aún es una asignatura pendiente en la mayoría de países en América Latina.

En *Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia. ¿Hacia estructuras más inclusivas?*, Margarita Batlle ofrece un análisis del caso colombiano, en el que destaca el atraso que vivió en cuanto a derechos políticos de las mujeres, el cual puede explicarse debido a factores cultu-

rales e institucionales. Además, realiza una interesante descripción de los niveles de igualdad entre hombres y mujeres considerando las dimensiones electoral, organizacional y programática. Este texto resulta enriquecido por la entrevista a especialistas y políticas profesionales.

El siguiente trabajo aborda el caso argentino, en el cual se destaca el considerable avance del acceso de las mujeres a los cargos Legislativos y Ejecutivos a nivel nacional. Lo anterior fue posible gracias a la introducción de acciones afirmativas que se ven apuntaladas por el sistema de “lista incompleta” (integrada por un varón y una mujer en cargos legislativos). En ese sentido, Alberto Dalla Vía destaca el trabajo de la Cámara Nacional Electoral para hacer cumplir el espíritu de las leyes de cupo femenino, el cual debe tender hacia la obtención de cargos de representación y no sólo incluir el registro como candidatas.

Este conjunto de artículos cierra con el trabajo de Luis Antonio Sobrado: *El Tribunal Supremo de Costa Rica: Concretando la cuota femenina y transitando a la paridad de género*, en el que señala la importancia del Tribunal para dar efectividad a las cuotas de género ante un contexto partidista resistente a su implementación. Por lo anterior, Sobrado califica la acción de dicho Tribunal como una “magistratura de influencia”.

El apartado siguiente se denomina “Reformas a la financiación de las organizaciones de partidos”. En el primer apartado, Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto abordan el panorama a nivel latinoamericano, en donde destacan tres aspectos: primero, los riesgos que involucra el poder económico para la representatividad política, considerando aspectos como el origen de los recursos, la compra de influencia y conflictos de interés y la intervención del aparato estatal en favor de un partido en la contienda electoral. Segundo, los instrumentos normativos existentes y sus implicaciones, en donde se encuentran diversos elementos como las fuentes, el financiamiento estatal, el gasto electoral, la transparencia y el régimen sancionatorio. Tercero, propuestas para hacer viable una regulación efectiva especialmente en la región latinoamericana.

Por otra parte, Claudio Fuentes y Mario Herrera abundan sobre el tema del financiamiento, considerando su regulación y la calidad de la democracia en la región. En su investigación analizan los distintos temas fundamentales en materia de dinero, entre los que destacan la financiación de partidos, recursos permanentes y para campaña, donaciones, transparencia y sanciones, principalmente. Los autores proponen un “indicador de regulación del financiamiento electoral”, considerando cuatro dimensiones: subsidio, sanciones, rendición de cuentas y publicidad. Este indicador resulta pertinente para comparar el grado de avance en la materia entre los países de la región.

Mientras, Ciro Murayama se adentra al tema del financiamiento y acceso a los medios de comunicación para el caso mexicano. El autor destaca la apuesta por el financiamiento público, así como los problemas de las distintas legislaciones en materia de financiamiento en el nivel subnacional previo a la reforma electoral federal de 2014 (con la cual se homogeneizó el cálculo de dicha prerrogativa, así como también se incrementó de manera considerable los montos respecto a la legislación inmediata anterior en cada estado). Otro elemento importante en el modelo mexicano es la exclusión de particulares en la compra de tiempos en radio y televisión, la cual es regulada por la autoridad electoral utilizando los tiempos oficiales del Estado.

Esta obra cierra con un conjunto de artículos que giran en torno al tema de la reforma a los sistemas electorales, a partir de sus efectos sobre el funcionamiento de los partidos políticos. El primero de ellos se denomina *Presidencialismo, reforma electoral y estructura interna partidaria*, donde Daniel Buquet estudia los efectos de los sistemas electorales sobre la organización interna de los partidos a través de elementos esenciales como: la cantidad y magnitud de las circunscripciones, el tipo de candidaturas, las formas de votación y fórmulas electorales. A través de éstas examina en qué medida contribuyen a la centralización o descentralización de la estructura interna de los partidos políticos.

En el segundo artículo, *Efectos institucionales sobre el desarrollo organizativo de los partidos políticos en América Latina*, María do Socorro Sousa analiza los posibles efectos de los cambios a los sistemas y legislaciones electorales y de partidos en tres temas: el formato de partidos, las estrategias electorales de los partidos y candidatos y en la estructura organizacional de dichas organizaciones. Esta evaluación se realiza para Chile, Brasil, Venezuela y Bolivia, países que estuvieron bajo gobiernos de izquierda a partir de los noventa del siglo XX.

Por su parte, Alejandro Luna Ramós examina el surgimiento y evolución de los mecanismos para implementar el acceso a la información tanto en los organismos estatales como particularmente en los partidos, en donde subraya el papel que ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral. Por otro lado, Fernando Tuesta Soldevilla evalúa las diversas reformas políticas realizadas en Perú a lo largo de las dos últimas décadas que debilitaron y fragmentaron aún más el sistema de partidos. A lo largo de su artículo, se evalúan tres etapas reformistas: la del régimen autoritario fuji-morista (1993), la de transición democrática (2000-2001) y la correspondiente a la primera ley de partidos (2000-2001), mismas que no presentaron un diagnóstico y objetivo claro, por lo cual apunta que fueron reformas sin plan.

Más adelante, José Puyana Valdivieso, Mario Ruiz Soto y Daniela Vargas Moreno, en *Reformas políticas en Colombia (2003-2011): Avances y efectos sobre la organización interna de los partidos*, revisan el impacto que han tenido los procesos de reformas en cuanto al sistema de partidos, así como el funcionamiento interno de estas organizaciones. Los principales cambios que se establecieron fueron: elevar el umbral para constituir un partido, fomentar la democracia intrapartidista, normas a favor de la equidad de género, financiamiento y especialmente la implementación de la "silla vacía" para sancionar a los representantes que hayan sido relacionados con actividades ilícitas. De modo que se consiguió un sistema de partidos menos fragmentado, más nacionalizado y con menores niveles de volatilidad electoral.

El último trabajo en este grupo de artículos, y de esta obra, aborda *La influencia del voto migrante sobre los partidos y los sistemas de partidos latinoamericanos*, dicho mecanismo ha sido sancionado en 17 países de América Latina. En este artículo, Yuri Beltrán Miranda estudia los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana, los cuales presentan particulares disímiles en la región. Algunos de los temas que se consideran son: la inclusión de los migrantes en los estatutos de los partidos, financiamiento a campañas en el extranjero, acceso a medios y educación cívica.