



Asistencia eficaz a partidos políticos

Partidos más sólidos para una mejor democracia

Por:
Matthias Catón
IDEA Internacional

PolicyPaper
Noviembre 2007



Los partidos políticos desempeñan un papel esencial en la democracia representativa moderna. A pesar de todas sus imperfecciones, ninguna otra institución podría asumir sus funciones. Es preciso que la asistencia a los partidos políticos se centre en las funciones que los partidos cumplen dentro del sistema democrático, en lugar de albergar expectativas poco realistas sobre la forma en que estos deberían funcionar.



© 2007, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Traducción del original en inglés *Effective Party Assistance*: Grosman Rogante Traducciones.

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de cualquier interés político o nacional. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, su Junta Directiva o los miembros del Consejo.

La autorización para reproducir o traducir esta publicación en forma total o parcial debe solicitarse a Publicaciones, International IDEA, SE -103 34 Stockholm, Sweden.

ISBN 978-91-85724-31-4

Índice

¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral —IDEA Internacional— es una organización intergubernamental que brinda apoyo a la democracia sostenible en el mundo entero. Su objetivo es fortalecer las instituciones y los procesos democráticos.

¿Qué hace IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa como catalizador para la construcción de la democracia brindando conocimientos y propuestas de políticas y alentando las reformas democráticas en respuesta a las necesidades concretas de las naciones.

Áreas de trabajo

Estos son los principales campos de especialización de IDEA:

- Procesos de elaboración de constituciones
- Procesos electorales
- Partidos políticos
- Democracia y género
- Evaluación de democracias

¿Dónde trabaja IDEA Internacional?

IDEA Internacional trabaja en el mundo entero. La oficina central se encuentra en Estocolmo, Suecia. La organización también tiene oficinas en América Latina, África y Asia.

Recomendaciones clave	4
Resumen	5
Introducción	6
Objetivo y perspectiva general del documento	6
Funciones de los partidos en la democracia	7
¿Cómo funcionan realmente los partidos políticos?	9
Análisis	11
Los actores en la asistencia a partidos políticos	12
Tipos de programas de asistencia a partidos políticos	16
Recomendaciones	21
¿Por qué necesitamos principios?	21
Primero, las funciones	22
La integración es la clave	23
Planificación e implementación sistemáticas	24
Herramientas para el ciclo del proyecto	27
Conclusiones	36
Referencias	37
Abreviaturas	39
Índice de tablas	
Tabla 1: Funciones de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición	7
Tabla 2: Inversión en la asistencia a partidos políticos	14
Tabla 3: Matriz de objetivos y métodos de suministro de la asistencia a partidos políticos	16
Tabla 4: Categorías del Análisis del estado de la democracia de IDEA Internacional	27
Índice de figuras	
Figura 1: Actores en la asistencia a partidos políticos	12
Figura 2: Dimensiones funcionales de los partidos políticos	23
Figura 3: Fases del desarrollo de escenarios	28
Figura 4: Ejemplo de una matriz de escenarios	30
Figura 5: Conexión del análisis de las necesidades, escenarios y funciones de los partidos	31
Figura 6: Perspectivas del cuadro de mando integral básico (Kaplan y Norton, 1992)	32

Recomendaciones clave

- 1** Los actores en la asistencia a partidos políticos (donantes, proveedores y socios) deben consensuar principios comunes para la ejecución de proyectos de asistencia. Este consenso aumentará el nivel de eficacia de los proyectos y reducirá su vulnerabilidad frente a distintas acusaciones de intromisión excesiva en la democracia de otros países.
- 2** La comunidad relacionada con la asistencia debe desarrollar un conjunto de herramientas para analizar las necesidades, supervisar la implementación y evaluar los proyectos.
- 3** La asistencia a partidos políticos debe centrarse en las funciones que estos desempeñan en el sistema democrático y no en expectativas poco realistas sobre cómo deberán funcionar. Las funciones principales son: desarrollar políticas y programas gubernamentales coherentes; hacerse eco de las demandas sociales y consolidarlas en diferentes opciones; buscar, seleccionar y capacitar candidatos para distintos cargos en los poderes ejecutivo y legislativo; y supervisar y controlar al gobierno de turno.
- 4** El campo tradicional de los actores en la asistencia a partidos políticos debe complementarse con otros actores, tales como las organizaciones internacionales de partidos y los foros regionales de cooperación.
- 5** Dado que resulta difícil medir los efectos directos de la asistencia a la democracia, es necesario contar con herramientas de evaluación indirecta, por ejemplo, la creación de escenarios, la evaluación del estado de la democracia y un cuadro de mando integral (BSC, en sus siglas en inglés).

Resumen

Los partidos políticos desempeñan un papel esencial en la democracia representativa moderna. A pesar de todas sus imperfecciones, ninguna otra institución podrá asumir sus funciones, que son las siguientes: (1) desarrollar políticas y programas, (2) recoger las demandas sociales y consolidarlas en diferentes opciones, (3) buscar y seleccionar candidatos para ocupar cargos en los poderes ejecutivo y legislativo (y demás cargos políticos), y (4) ejercer el control sobre el gobierno de turno.

La asistencia a partidos políticos como uno de los campos de la cooperación internacional existe desde la década de 1950 y se ha ampliado desde entonces a ritmo constante, tanto en el nivel presupuestario como en relación con el número de actores participantes. A pesar de esta larga tradición, la asistencia a partidos políticos aún presenta una sistematización muy débil y carece de normas y principios coherentes que establezcan qué lograr con los proyectos, cómo identificar las actividades adecuadas y cómo medir los efectos.

La comunidad responsable de la asistencia a partidos políticos debe desarrollar principios conjuntos para analizar las necesidades

relativas a proyectos, supervisar su implementación y evaluar sus efectos. Tales principios aumentarán el nivel de eficacia y eficiencia de las actividades, permitirán a todos los actores—incluso a los socios en la asistencia—elegir las soluciones adecuadas para problemas específicos y reducirán la vulnerabilidad de la asistencia a partidos políticos frente a distintas acusaciones de partidismo o intromisión externa excesiva.

Los nuevos principios deben centrarse en las funciones de los partidos políticos, tal como se describen anteriormente, en lugar de en ideas normativas poco realistas sobre cómo estos deberán funcionar. El principal obstáculo para lograr una asistencia eficaz a los partidos políticos es la dificultad de establecer una relación directa entre las actividades y el objetivo fundamental de consolidar la democracia. Diferentes herramientas de medición indirecta son necesarias para superar esa debilidad inherente. Entre estas herramientas, se cuentan la creación de escenarios y la evaluación del estado de la democracia para analizar las necesidades, y un cuadro de mando integral (BSC) para implementar la supervisión y la evaluación.

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

Introducción

Objetivo y perspectiva general del documento

El objetivo del presente documento es iniciar un diálogo amplio entre las partes involucradas en la asistencia a partidos políticos a fin de debatir y llegar a un común acuerdo sobre lo que significa una asistencia eficaz y eficiente a partidos políticos. Esencialmente, se pretende sentar las bases para establecer principios generales en el marco de la asistencia a partidos políticos y compartir los mejores enfoques que ayudarán a las partes involucradas a diseñar e implementar proyectos eficaces de asistencia, basados en distintos análisis contextualizados de las necesidades. En ese sentido, aumentar la eficacia y relevancia de la asistencia a partidos políticos no es un fin en sí mismo, sino el comienzo de un proceso interactivo entre las distintas partes involucradas.

Definimos la asistencia a partidos políticos como todo tipo de asistencia internacional destinada a partidos políticos individuales o a todo el sistema de partidos cuyo objetivo sea fortalecer la democracia en un determinado país. En concordancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, entendemos la asistencia eficaz en su sentido amplio y no sólo en el sentido literal de “producir un efecto”. Concretamente, la asistencia eficaz implica dirigir la asistencia hacia diferentes contextos, definir objetivos claros e indicadores pertinentes, articular los programas para evitar repeticiones, y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Este artículo se propone ser tanto un documento expositivo como de debate. Presenta recomendaciones y aboga por la introducción de principios acordados, pero deja el contenido de dichos principios abierto a un mayor diálogo con las partes involucradas y se limita a ofrecer algunas ideas que cimentarán el debate. Estudia el modo de brindar asistencia internacional a partidos políticos y proporciona recomendaciones para mejorar la asistencia. El

objetivo fundamental es aumentar la eficacia y la eficiencia de la asistencia a partidos políticos tanto como sea posible, es decir, alcanzar los objetivos deseados optimizando los recursos. Tales principios no pretenden ser normas vinculantes que determinen cada uno de los pasos, sino criterios que proporcionen ayuda y sirvan como punto de referencia para las partes involucradas en el proceso.

Si bien hoy en día la asistencia a partidos políticos es un aspecto importante de la asistencia a la democracia, la primera carece de información y análisis sistemáticos, lo cual a su vez puede dificultar seriamente el proceso de aprendizaje. Recientemente se publicó la primera serie de estudios que identifican y analizan las actividades de asistencia. En su mayoría, dichos análisis concluyen que los proveedores de asistencia aún no hacen evaluaciones ni análisis exhaustivos. Sin embargo, los análisis y las evaluaciones son fundamentales no sólo para actuar como base del diseño y la implementación de los programas, sino también para rendir cuentas a la comunidad que financia la gran mayoría de las actividades de asistencia a partidos políticos. Contar con información más sistemática también beneficiará a los socios en la asistencia que participan en programas de asistencia a partidos políticos, ya que les permitirá identificar el tipo de asistencia que necesitan para luego intentar obtenerla activamente, en lugar de estar sujetos a las agendas de los donantes o proveedores de asistencia. Tal como se explica a continuación, los intereses de los socios en la asistencia no siempre coinciden con las necesidades del sistema democrático; pero, al mismo tiempo, cualquier actividad que no satisfaga ninguna de las necesidades de los socios en la asistencia no será de mucha utilidad.

Este documento está dirigido a organismos donantes y proveedores de asistencia que diseñan programas de asistencia o adjudican fon-

dos. También va dirigido a todos los socios en la asistencia a partidos políticos que quieran conocer más sobre cómo evaluar sus propias necesidades a fin de buscar activamente el tipo de asistencia que necesitan.

Las dos secciones siguientes de esta introducción describen el contexto y el problema, a saber: por qué los partidos políticos son importantes en el marco de una democracia activa, qué funciones deben desempeñar y qué problemas o debilidades suelen enfrentar en las nuevas democracias. El capítulo titulado “Análisis” contempla la asistencia a partidos políticos, los tipos de actividades, los actores y el modo en que se suele llevar a cabo la asistencia. El capítulo “Recomendaciones” brinda las recomendaciones de IDEA Internacional y sirve de base para iniciar un debate sobre cómo aumentar la eficacia de la asistencia a partidos políticos. La conclusión sintetiza los puntos principales de los otros capítulos.

Funciones de los partidos en la democracia

Los partidos políticos desempeñan cuatro funciones centrales en las democracias representativas modernas:

1. desarrollar políticas y programas gubernamentales coherentes (función de articulación de intereses);
2. hacerse eco de las demandas sociales y consolidarlas (función de consolidación de intereses);
3. buscar, seleccionar y capacitar candidatos para ocupar cargos en el gobierno y la legislatura; y
4. supervisar y controlar al gobierno de turno.

Las primeras tres funciones se relacionan con los dos papeles fundamentales de los partidos

Tabla 1

Funciones de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición

	Articulación	Consolidación	Selección
Gobierno	Implementar políticas	Apoyar al gobierno	Ocupar cargos en el gobierno
Oposición	Presentar alternativas	Obtener el apoyo para lograr el cambio	Crear un grupo de candidatos competentes

políticos en el proceso político: forman parte del gobierno de turno o de la oposición. En términos prácticos, el grado de relevancia de esas funciones depende del papel que actualmente esté desempeñando un partido político determinado, tal como se observa en la Tabla 1. La cuarta dimensión está sujeta al tipo de sistema político. En los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno es elegido por el parlamento y depende de su apoyo, esa función recae exclusivamente en la oposición. En cambio, en los sistemas presidenciales, donde el poder ejecutivo es independiente, es el poder legislativo el que tiene esta función.

Si bien se ha escrito mucho sobre las deficiencias evidentes de los partidos políticos, ningún otro actor podrá reemplazarlos. En algunos países, los políticos crean “movimientos”, que supuestamente se diferencian de los partidos políticos por ser fuerzas de unión que representan a toda la sociedad y no sólo a un segmento. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el movimiento termina siendo simplemente un término que reemplaza la desprestigiada palabra “partido político”. De hecho, algunos movimientos intentan seguir adelante con su reivindicación de ser los únicos representantes de la sociedad y, lógicamente, terminan negando el derecho de existencia a todos los demás partidos políticos. Los “movimientos” creados para competir por el poder —en contraposición a los que abogan por una causa específica, tales como los movimientos de derechos civiles de los Estados Unidos—

Asistencia eficaz a partidos políticos
Partidos más sólidos para una mejor democracia

son partidos encubiertos o bien potenciales amenazas a la democracia.

Hasta hace muy poco tiempo, se creía —tanto en los círculos profesionales como académicos— que la sociedad civil podía reemplazar a los partidos políticos. Tener una sociedad civil activa es bueno para todos los países, pero las asociaciones civiles no pueden desempeñar el papel de los partidos políticos, a menos que se transformen en verdaderos partidos políticos. Ese entusiasmo exagerado respecto de la sociedad civil fue producto de la desprestigiada situación en que actualmente se encuentran muchos partidos políticos de todo el mundo, y no sólo de las democracias jóvenes. Otra creencia fue la supuesta índole no partidaria de las organizaciones civiles. Sin embargo, se trata de una creencia falsa. Si bien las organizaciones no gubernamentales (ONG) son instituciones importantes para la democracia, no responden democráticamente por naturaleza a nadie más que a sus propios miembros. Y, más aún, forman parte de las demandas de los partidos políticos. Alguna institución debe consolidar sus demandas, y esa institución es precisamente el sistema de partidos (Doherty, 2001: 25–6). Además, los partidos políticos son importantes porque proporcionan una memoria institucional de las políticas implementadas y la política en general. Tener conocimiento de lo que funciona y de lo que no funciona es esencial en aras de la continuidad. Un sistema político que está caracterizado por individuos en lugar de partidos políticos no puede proporcionar dicha memoria y, a su vez, corre peligro de tener un predominio burocrático y tecnocrático. Además, los partidos políticos consolidan opciones políticas, tal como se ha descrito en la Función 2.

Los intereses de un partido político determinado, con sus líderes y miembros, no

necesariamente deben coincidir con las funciones que debe desempeñar ese partido político para preservar el funcionamiento de la democracia. La mayoría de los eruditos coinciden en que los partidos políticos pueden tener varios objetivos, entre ellos, maximizar el porcentaje de votos, obtener la mayor cantidad posible de cargos gubernamentales e impulsar un proyecto político determinado (Harmel y Janda, 1994: 265–71). Si bien los objetivos están relacionados, presentan grandes diferencias entre sí. Por ejemplo, maximizar el porcentaje de votos no necesariamente implica una mayor cantidad de cargos gubernamentales ocupados. En aquellos países que suelen tener gobiernos de coalición, para ciertos partidos políticos posicionarse como posibles socios con otros puede ser más importante que ganar la mayor cantidad de votos posible. Del mismo modo, si un partido tiene un proyecto fuertemente ideológico, será lógico que intente aumentar su tamaño y poder lo suficiente como para llevarlo a cabo. Sin embargo, algunos partidos políticos eligen perder votos deliberadamente antes que arriesgar su proyecto.

Las funciones de los partidos políticos en el sistema democrático se superponen con los objetivos de cada uno de los partidos políticos en particular, pero no necesariamente deben coincidir. La asistencia a partidos políticos debe tener en cuenta la relación entre la función general de los partidos políticos en la democracia y los objetivos individuales de cada uno de esos partidos. El propósito de la asistencia a partidos políticos es consolidar la democracia, pero al mismo tiempo, y en aras de su eficacia y aceptación por parte de los socios en la asistencia, también debe contribuir con los objetivos individuales de cada uno de los partidos políticos.

¿Cómo funcionan realmente los partidos políticos?

A fin de analizar la situación actual de los partidos políticos y comprender sus debilidades y necesidades, IDEA Internacional llevó a cabo entre 2004 y 2007 un programa exhaustivo para la Investigación y el Diálogo (*Research and Dialogue programme*), que englobó a más de 300 partidos de 50 países. Hasta ahora, se han publicado tres informes regionales comparativos (Salih y Nordlund, 2007; Stojarová et al., 2007; Suri, 2007), dos informes sub-regionales (Chege, 2007; Matlosa, 2007), y 17 informes nacionales, además de otro informe regional que se divulgará a comienzos de 2008 (Adejumobi, de próxima aparición en 2008). Asimismo, la información recabada se encuentra en una base de datos on line que IDEA Internacional pone a disposición de las organizaciones y los académicos que estén interesados en consultarla.¹ Una reciente publicación de IDEA Internacional (Roncagliolo y Meléndez, 2007) ofrece un análisis profundo de los partidos políticos y del sistema de partidos de la región andina.

Si bien el presente documento no pretende sintetizar todos los resultados de estas importantes iniciativas, es preciso hacer hincapié en algunas de sus conclusiones fundamentales. Cabe destacar que es imposible definir un panorama uniforme. El estado de los sistemas de partidos en las democracias jóvenes varía considerablemente de un país a otro y, por lo general, no todos los partidos comparten las mismas debilidades dentro de un mismo país. Por un lado, la inestabilidad extrema —las variaciones en los porcentajes de votos de una elección a otra— es un problema serio en muchas democracias jóvenes. En esencia, significa que los partidos son incapaces de desarrollar relaciones estables con la sociedad.

Por otro lado, algunos países, principalmente africanos, tienen un nivel de volatilidad tan bajo que un único partido domina el proceso político durante un período muy largo, sin ninguna posibilidad realista de que la oposición llegue al poder.

En África, los programas de los partidos políticos parecen cada vez más indiferentes a las preocupaciones de los ciudadanos y carecen de respuestas creativas y contextualizadas a los problemas de los países. A su vez, esta carencia genera apatía en los votantes y baja participación electoral en algunas regiones del continente. En términos de la estructura del sistema de partidos, observamos dos tendencias contradictorias. Mientras muchos países africanos presentan una fragmentación creciente, otros experimentan la consolidación de un sistema bipartidista o de un único partido dominante. La investigación de IDEA Internacional ha permitido identificar los dos desafíos principales a los que se enfrentan los partidos políticos en África. Uno es la financiación de los partidos políticos. La corrupción dentro de los partidos es generalizada, y resulta difícil imaginar que estos partidos políticos puedan sentar las bases de un gobierno estable y responsable. Por consiguiente, y a fin de alcanzar una buena gobernabilidad nacional, se debe resolver la cuestión de la financiación de los partidos políticos. El otro desafío es solucionar el problema de la sucesión del liderazgo dentro de los partidos políticos africanos, que suele ocasionar graves crisis.

En el caso de Asia meridional, la investigación de IDEA Internacional demuestra que la difusión de la democracia ha ido acompañada por un mayor autoritarismo de los partidos políticos en los que los líderes tienen más influencia. Además, si bien las expectativas de los ciudadanos sobre los partidos políticos van en aumento, la capacidad de estos para

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

¹ Véase <http://www.political-parties.org> [en inglés].

cumplirlas sigue siendo baja. Este desfase hace que las personas apoyen el sistema democrático, pero demuestren desinterés por los partidos políticos.

En Europa central y oriental, uno de los principales problemas es la poca institucionalización de los partidos políticos que no están lo suficientemente arraigados en la sociedad, lo cual se traduce en niveles relativamente altos de inestabilidad, ya que los votantes cambian de partido político de una elección a otra o, incluso, los mismos partidos cambian de ideología.

En muchos países, los partidos políticos tienden a poseer una organización débil, carecer de una plataforma ideológica coherente y construirse alrededor de lazos personalistas, en lugar de estructuras estables. Como consecuencia, aparecen nuevos partidos constantemente, desaparecen los viejos y hay mucho recambio tanto de los miembros como de los cargos políticos. En América Latina, se ha observado un reciente surgimiento de políticos (neo)populistas que expresan abiertamente su descontento con las instituciones de la democracia representativa. Distintas investigaciones confirman que la insatisfacción de la población con los partidos políticos aumenta las posibilidades de que surjan nuevos candidatos fuera del círculo de los partidos políticos ya establecidos y que ganen las elecciones. Durante las últimas cinco elecciones de cada uno de los cinco países andinos,² casi la mitad de electores votaron a candidatos independientes o de partidos recién formados (Mainwaring et al., 2006: 22).

En síntesis, los partidos pueden tener dos debilidades fundamentales. Una es la falta de coherencia organizativa e institucionalización, y la otra es la falta de contenidos programáticos. Si los partidos políticos no superan satisfactoriamente ambos puntos débiles, no

obtendrán mucha adhesión. Sin embargo, en algunos casos, los partidos son débiles en un solo aspecto y fuertes en otro. En aras de la consolidación de la democracia, este desfase puede ser problemático cuando algunos partidos prodemocráticos son fuertes en el aspecto programático y débiles en la organización, y cuando otros, anteriormente autoritarios, no tienen una plataforma programática, pero actúan de un modo muy organizado. Así, el sistema de partidos puede llegar a ignorar las prioridades sociales (Carey y Reynolds, 2007).

Por lo general, las investigaciones sobre el estado de los sistemas de partidos en las democracias jóvenes, tales como el Programa para la Investigación y el Diálogo (*Research and Dialogue programme*) de IDEA Internacional, presentan una gran variedad de situaciones. Para llevar a cabo cualquier actividad de asistencia a partidos políticos, es esencial contar con un análisis minucioso y contextualizado.

A pesar de las diferentes situaciones, las investigaciones demuestran que los partidos políticos son parte del problema en la mayoría de los países donde la población percibe que la democracia no funciona satisfactoriamente. Esta conclusión es lógica dado el papel central de los partidos políticos en el proceso democrático y pone de manifiesto que la asistencia a partidos políticos debe ser un campo central de la asistencia a la democracia.

El desempeño insatisfactorio de los partidos políticos no es un problema que afecta únicamente a los países que tienen democracias nuevas. En la mayoría de las democracias arraigadas, los partidos políticos y los políticos están muy desacreditados entre la ciudadanía y, por lo general, los partidos no cumplen plenamente con el modelo idealista que suele utilizarse para evaluar a los partidos políticos de las democracias jóvenes. En otros términos, muy pocos partidos políticos en

² Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Análisis

los países occidentales son completamente transparentes, poseen democracia interna y se centran en torno a un contenido determinado en lugar de hacerlo en torno a las personas que lo componen.

Si bien para el correcto funcionamiento de la democracia es importante establecer con exactitud cuáles son las principales debilidades de los partidos políticos en las democracias jóvenes y hallar soluciones, también es importante no caer en expectativas idealistas. A menudo se trata de ideales: pueden servir como paradigmas, como un punto de orientación, pero no como un modelo totalmente adoptable. ■

En este capítulo se analiza la asistencia a partidos políticos. La primera sección abarca los diferentes actores en el campo, y en la segunda se estudian los distintos tipos de programas y actividades que se llevan a cabo en el marco de la asistencia a partidos políticos. En la última sección de este capítulo se explica cómo se efectúan los análisis de las necesidades y cómo se evalúan las actividades.

Se han publicado muy pocos estudios, tanto académicos como no académicos, sobre la asistencia a partidos políticos y aún menos estudios comparativos. Burnell (2000) trata la asistencia a la democracia en general. Carothers (2006) es el primero en publicar un estudio comparativo y exhaustivo exclusivamente sobre la asistencia a partidos políticos. Burnell (2006) también se ocupa de la asistencia a partidos políticos y hace un análisis de los sistemas de partidos de diferentes regiones y países, y otro libro de Burnell (2007) —recientemente publicado por IDEA Internacional y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (*Swedish International Development Cooperation Agency*, Sida)— analiza cómo se evalúa el apoyo a la democracia. Además, hay ciertos estudios que identifican y describen las actividades de asistencia a partidos políticos en una región determinada, tales como el informe encomendado por el Centro Internacional Olof Palme (*Olof Palme International Center*, OPIC) sobre las actividades de asistencia a la democracia en la región de los Balcanes y del Mar Negro (Erhardy, 2006), y un ejercicio de identificación y análisis preparado por IDEA Internacional en América Central (Umaña Cerna, 2007). Si bien tales estudios difieren en cuanto a enfoques y niveles de profundidad, las conclusiones a las que llegan son notablemente similares. La asistencia a partidos políticos no suele tener objetivos definidos con precisión, una gestión

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

de proyectos de alta calidad ni métodos de medición apropiados.

Los actores en la asistencia a partidos políticos

La asistencia a partidos políticos es un campo con muchos actores diferentes. La primera distinción fundamental entre los actores en la asistencia a partidos políticos radica en quiénes reciben la asistencia (los socios en la asistencia), quiénes la proporcionan y quiénes la financian. En ocasiones, dos de estas categorías coinciden, por ejemplo, cuando una organización implementa la asistencia y también otorga los fondos necesarios. Cada uno de estos grupos tiene distintos objetivos y enfoques a la hora de decidir en qué momento y de qué manera proceder.

Sin lugar a dudas, los principales socios en los programas de asistencia son los partidos políticos. Sin embargo, puede haber muchos destinatarios específicos distintos dentro de los partidos políticos. Los programas pueden estar dirigidos, entre otros, a los dirigentes, los líderes o los jóvenes de los partidos. Además, las actividades pueden incluir un único partido o varios, tal como ocurre cuando el objetivo consiste en fomentar el diálogo y el entendimiento. De acuerdo con el propósito de una actividad determinada, los socios de la

asistencia también pueden ser actores de la sociedad civil, medios de comunicación, funcionarios públicos y órganos de gestión electoral (EMB, por sus siglas en inglés).

Tal como muestra la Figura 1, los proveedores suelen ser el vínculo entre los donantes y los socios en la asistencia. El contacto directo entre los donantes y los socios en la asistencia es mucho más infrecuente.

Los proveedores de asistencia

Existen cuatro tipos de proveedores de asistencia: ONG afiliadas a un partido, ONG multipartidistas, ONG independientes y organizaciones intergubernamentales. Este documento emplea el término “organizaciones no gubernamentales” en su sentido amplio para abarcar todas las organizaciones que, en rigor, son no gubernamentales. Sin embargo, la mayoría de esas ONG reciben todos o la mayoría de sus fondos directamente del Estado. La distinción entre “partidista”, “independiente” y “multipartidista” no es muy clara, ya que algunas organizaciones participan de diferentes tipos de actividades, algunas de las cuales pueden ser partidistas y otras, multipartidistas. Las fundaciones políticas alemanas hacen gran hincapié en que no son partidistas, sino que simplemente están “relacionadas con algún partido político”.

Hoy en día, incluso las organizaciones abiertamente partidistas participan de proyectos multipartidistas. Y hay varias razones que fundamentan esta pluralidad. Sin lugar a dudas, algunos tipos de actividades, tales como los programas para fomentar el diálogo, no tendrían sentido si se llevaran a cabo entre los miembros de un mismo partido. Las fundaciones europeas de los partidos políticos en muchos países simplemente no logran encontrar homólogos adecuados, ya que las

Figura 1:
Actores en la asistencia a partidos políticos



partes se alinean en diferentes divisiones y no en los grupos de las familias de los partidos políticos occidentales.

Los actores de mayor experiencia en la asistencia a partidos políticos son fundaciones políticas que principalmente apoyan a sus pares de otros países. Las fundaciones políticas alemanas fueron las primeras en ingresar en la esfera de la asistencia a partidos políticos. Las dos fundaciones más importantes, la Fundación Friedrich Ebert (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, FES), de ideología socialdemócrata, y la Fundación Konrad Adenauer (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, KAS), de ideología demócrata cristiana, comenzaron a trabajar con partidos políticos en la década de 1950. Hoy en día, tienen un presupuesto anual de más de 100 millones de Euros. Pero cabe destacar que no todo ese presupuesto se asigna a la asistencia a partidos políticos. Al igual que la mayoría de las otras fundaciones políticas europeas, las fundaciones alemanas tienen un amplio cometido. Trabajan en una gran variedad de temas, desde la promoción de la democracia a la participación y el desarrollo de políticas, tanto dentro de su país como en el extranjero. La cantidad de dinero que reciben del gobierno depende del número de representantes que tienen en el parlamento. En la actualidad, la FES y la KAS reciben cada una aproximadamente un tercio del presupuesto total, y el resto se reparte entre las otras cuatro fundaciones alemanas (Erdmann, 2006: 183). Cabe aclarar que disponen de dichos fondos una vez solicitados ante el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo.

Van Wersch y de Zeeuw (2005) registran 32 fundaciones europeas activas en el marco de la asistencia a partidos políticos, todas afiliadas o relacionadas con algún partido político. La única excepción es el Instituto Holandés para la Democracia Multiparti-

daria (*Netherlands Institute for Multiparty Democracy*, NIMD), que es de carácter multipartidista. La mayoría de estas fundaciones son muy pequeñas en términos de presupuesto. Sólo un cuarto de las mismas gestiona un presupuesto anual superior a 10 millones de Euros, y la mitad tiene un presupuesto de menos de 1 millón de Euros (van Wersch y de Zeeuw, 2005: 10–12). Dado el amplio espectro de actividades, únicamente una parte de estos recursos está destinada a la asistencia a partidos políticos. Debido a que los donantes y los proveedores de asistencia no suelen divulgar la cantidad de dinero exacta que invierten en la asistencia a partidos políticos, sólo se puede hacer un cálculo aproximado de los montos destinados a esas actividades.

Las fundaciones alemanas predominan sobre las demás en este aspecto, ya que representan casi el 90 por ciento del presupuesto total de las fundaciones políticas europeas. Las únicas fundaciones que son tan grandes como estas son el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (*National Democratic Institute for International Affairs*, NDI) y el Instituto Republicano Internacional (*International Republican Institute*, IRI) de los Estados Unidos. Ambos fueron fundados en 1983 y tienen afinidad con los partidos Demócrata y Republicano, respectivamente. A diferencia de las fundaciones europeas, las estadounidenses trabajan exclusivamente en el exterior y se centran en la promoción de la democracia. En 2005, el presupuesto anual del NDI fue de 77 millones de Euros, y el de IRI fue de 57 millones de Euros (Carothers, 2006: 79). Si bien, sin lugar a dudas, las fundaciones estadounidenses pueden ser consideradas partidistas según nuestra definición, siempre han tenido un enfoque más multipartidista que la mayoría de las fundaciones europeas. Las demás fun-

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

daciones políticas son bastante pequeñas. Las únicas con presupuestos anuales destinados a la asistencia a partidos políticos que superan 1 millón de Euros son el Centro Internacional Olof Palme (*Olof Palme International Center*, OPIC), ubicado en Suecia y de ideología socialdemócrata, y la Fundación Pablo Iglesias (FPI), situada en España y de ideología socialista.

La Tabla 2 expone la cantidad aproximada de dinero que las fundaciones destinan de sus presupuestos a las actividades de asistencia a partidos políticos. Resulta difícil obtener cifras fiables. Muchos programas tienen más de un objetivo, y las organizaciones no siempre publican el desglose detallado de su presupuesto. Carothers (2006: 85) calcula que las fundaciones alemanas invirtieron aproximadamente entre 30 y 60 millones de

Euros en actividades de asistencia a partidos políticos durante 2004. Los porcentajes considerablemente mayores correspondientes a las actividades de asistencia a partidos políticos del NDI y el IRI comparados con los de las fundaciones alemanas se deben, en parte, al hecho de que estas últimas participan de una amplia gama de actividades políticas en su propio país. Las inversiones en estas actividades están incluidas en los montos de los presupuestos generales.

Las ONG independientes son relativamente nuevas en el campo de la asistencia a partidos políticos. El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD) que en la actualidad tiene un presupuesto de algo menos de 7 millones de Euros fue fundado en 2000; en 2002 se fundó el Centro Noruego para el Apoyo a la Democracia (*Norwegian Centre for Democracy Support*), y en 2006, Demo Finlandia (*Demo Finland*). Estas tres organizaciones tienen en común que reúnen las actividades de promoción de la democracia de los principales partidos políticos en sus respectivos países. La Fundación Westminster para la Democracia (*Westminster Foundation for Democracy*, WFD), creada en 1992 y con sede en Gran Bretaña, también pertenece al grupo de las ONG multipartidistas, aunque, en lugar de implementar proyectos, financia actividades que llevan a cabo los partidos políticos u otras organizaciones sin fines de lucro. Por lo tanto, podrá caracterizarse como una organización donante especializada.

En Australia, el organismo encargado de la promoción de la democracia es el Centro de Instituciones Democráticas (*Centre for Democratic Institutions*, CDI), que fue fundado en 1998 y recibe la mayor parte de su presupuesto de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (*Australian Agency for International Development*, AusAID).

Tabla 2:
Inversión en la asistencia a partidos políticos

Organización	Presupuesto general en Euros	Asistencia a partidos políticos en Euros	Porcentaje del presupuesto general
NDI	77.000.000	26.950.000	35
FES	123.500.000	24.700.000	20
IRI	57.000.000	24.510.000	43
KAS	102.900.000	20.580.000	20
HSS	42.700.000	8.540.000	20
FNSSt	40.000.000	8.000.000	20
HBS	37.200.000	7.440.000	20
NIMD	6.800.000	6.120.000	90
WFD	6.200.000	4.030.000	65
OPIC	12.500.000	3.750.000	30
RLS	9.000.000	1.800.000	20
IDEA	11.000.000	1.650.000	15
FPI	2.300.000	1.150.000	50
Total	528.100.000	139.220.000	NA

Fuentes: van Wersch y de Zeeuw (2005), Carothers (2006), IDEA Internacional. Los cálculos de la FES, la FNSSt, la RLS y la HSS están basados en datos de la KAS y la HBS. Todos los datos corresponden a 2004, excepto los del IRI y el NDI (2005) e IDEA Internacional (2006).

Recientemente, los dos partidos políticos principales del país, el Partido Liberal de Australia (*Australian Liberal Party*) y el Partido Laborista Australiano (*Australian Labor Party*), han diseñado sus propios programas internacionales financiados directamente con fondos públicos que, en la actualidad, son de 1 millón AUD (590.000 Euros) por año en el marco del Programa para la Democracia de los Partidos Políticos Australianos (*Australian Political Parties for Democracy Program*).

Finalmente, existen varias organizaciones internacionales que trabajan en este ámbito. IDEA Internacional es la única cuyo cometido exclusivo es la promoción de la democracia. Fue fundada en 1995 y actualmente cuenta con 25 Estados miembros. Su presupuesto anual ronda los 11 millones de Euros (2006), de los cuales aproximadamente un 15 por ciento se asigna a actividades relacionadas con los partidos políticos, que abarcan desde el trabajo en campo en vinculación directa con los partidos hasta la generación y difusión de datos comparativos. Entre las demás organizaciones internacionales que participan de la asistencia a partidos políticos como uno de los aspectos de sus actividades, se cuentan la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (*Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE) a través de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los donantes

La mayor parte de los recursos económicos destinados a las actividades de asistencia a partidos políticos —tal como ocurre en la asistencia a la democracia en general— proviene de

fondos públicos. Los recursos provienen directamente de los gobiernos a través de los ministerios de Relaciones Exteriores o de Desarrollo, o bien a través de organismos donantes.

El NDI y el IRI fueron fundados gracias a la financiación de la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy*, NED) de los Estados Unidos, que aún continúa aportando cerca del 10 por ciento de su presupuesto como asignación principal. Actualmente, el resto de sus fondos proviene de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*, USAID), el Departamento de Estado de los Estados Unidos y diferentes organismos donantes extranjeros.

Suecia otorga recursos económicos a las fundaciones políticas a través de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (*Swedish International Development Cooperation Agency*, Sida). Por su parte, las fundaciones alemanas también reciben la mayoría de sus fondos del Estado. La Fundación Friedrich Ebert (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, FES) informó que, en 2004 y 2005, el 91 y el 92 por ciento de sus ingresos, respectivamente, provinieron de fondos públicos. La que le sigue en tamaño, la Fundación Konrad Adenauer (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, KAS), informó un porcentaje del orden del 94 por ciento durante 2004 (montos calculados a partir de los estados contables de las fundaciones). Otros organismos para el desarrollo que financian proyectos de asistencia a partidos políticos son la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el Ministerio para el Desarrollo Internacional (*Department for International Development*, DFID) del Reino Unido y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (*Canadian International Development Agency*, CIDA). Además de los

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

gobiernos nacionales, cabe mencionar otros donantes internacionales o regionales que han comenzado a financiar proyectos de asistencia a partidos políticos, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En suma, es preciso señalar que incluso los actores no gubernamentales dependen casi exclusivamente de fondos públicos.

Otros actores

Si bien las organizaciones internacionales de partidos, asociaciones flexibles de partidos políticos de ideología similar, también son actores en este campo, no suelen llevar a cabo programas completos, sino que funcionan como catalizadores ocasionales u organizadores de conferencias y diálogos.

Tipos de programas de asistencia a partidos políticos

Por lo general, la asistencia a partidos políticos se propone fortalecer ya sea un partido político en particular o bien todo el sistema de partidos. La asistencia suele estar impulsada por un concepto idealista respecto a los partidos políticos, sin tener demasiado en cuenta el modo en que efectivamente funcionan, incluso en las demo-

cracias arraigadas. De acuerdo con Thomas Carothers, la ayuda a partidos políticos busca apoyar la construcción de partidos políticos con una gestión competente, democracia interna, arraigo en la sociedad, observancia de las normas, transparencia financiera y fondos suficientes, una ideología bien definida que incluya a la mujer y la juventud, eficacia a la hora de realizar campañas, y capacidades necesarias para gobernar eficazmente (Carothers, 2006: 97).

Las dos dimensiones que describen las distintas actividades relacionadas con los partidos políticos son los objetivos y los métodos de suministro, lo cual se traduce en un espacio bidimensional donde se pueden identificar las actividades de asistencia a partidos políticos mediante cinco objetivos (horizontalmente en la Tabla 3) y cinco métodos de suministro (verticalmente). No siempre es posible realizar una distinción bien definida de los campos, pero esta matriz brinda una muy buena aproximación de la ubicación de una determinada actividad.

Objetivos

Buena parte de la asistencia a partidos políticos se propone ayudar a los partidos a aumentar su eficacia mediante la consolidación de la *organización interna*. Durante la época preelectoral, esta tarea implica básicamente ayudar a los partidos políticos a realizar sus

Tabla 3:
Matriz de objetivos y métodos de suministro de la asistencia a partidos políticos

	Objetivos	Organización partidista interna	Relaciones interpartidistas	Partidos políticos y sociedad	Reglamentación de partidos	Asistencia internacional a partidos políticos
Métodos de suministro						
Capacitación/desarrollo de capacidades						
Diálogo						
Recursos de conocimiento						
Asesoría/Consultoría política						
Contribuciones económicas directas						

campañas. Este tipo de ayuda puede proporcionarse fácilmente gracias a consultores especialistas que se encargan de aspectos concretos de la campaña, tales como el desarrollo de estrategias, los mensajes, la orientación hacia votantes específicos, la propaganda y las actividades para sumar votos. Si bien la realización de campañas es un punto delicado y con un marcado acento político, la índole técnica de las actividades llevadas a cabo y el plazo y los objetivos precisos simplifican la implementación de la asistencia en las campañas. Las organizaciones de partidos suelen ser las encargadas de llevar a cabo esta asistencia dado que difícilmente es algo que se pueda comparar con partidos políticos rivales, a menos que se trate de jornadas de capacitación introductorias y muy generales sobre la comunicación durante las campañas. En definitiva, este tipo de asistencia brinda servicios profesionales que el partido político también podría afrontar si tuviera recursos suficientes.

La asistencia organizativa también abarca otros aspectos del funcionamiento interno de los partidos políticos, entre los cuales se cuentan: (a) las comunicaciones internas eficientes, (b) la contabilidad, (c) la recaudación de fondos, (d) la creación de una estructura operativa para el partido político en cuestión, (e) las relaciones con los medios de comunicación, y (f) la afiliación de miembros y las relaciones entre los afiliados. Un tipo de actividad levemente distinta, aunque importante, consiste en ayudar a los partidos políticos a desarrollar políticas coherentes. Dada la falta de plataformas programáticas sólidas que se suele observar en muchos partidos políticos de las democracias jóvenes y las graves consecuencias que esto acarrea una vez que los partidos políticos están en el poder, podrá considerarse que el desarrollo de políticas no ha recibido atención suficiente en el pasado.³

La creación de *relaciones interpartidistas* estables desempeña un papel importante en la asistencia a partidos políticos, especialmente en las sociedades propensas a sufrir conflictos, partiendo de la premisa de que la democracia puede funcionar correctamente sólo si los partidos políticos se enfrentan en una competencia sana por diferentes iniciativas y políticas, conservando un mínimo grado de consenso, lo cual ha sido descrito como apoyo difuso a la democracia (Easton, 1956). Un aspecto consiste en que los rivales políticos deben poder conversar de manera civilizada, sin importar cuán feroz sea el debate. Otro aspecto levemente distinto que presentan las relaciones interpartidarias son los contactos entre los partidos políticos de un determinado país destinatario y los de democracias arraigadas, que suelen coincidir con el país de origen del proveedor de asistencia o el donante. Desde luego, el objetivo aquí no es la resolución del conflicto, sino el aprendizaje a través de la exposición. Por lo general, se sostiene que mientras los representantes del país destinatario aprenden cómo funciona la democracia en la realidad, sus pares también comprenden más cabalmente la situación y las dificultades de los partidos políticos en las democracias jóvenes. Además, los proveedores de asistencia intentan fomentar cada vez más las relaciones entre países meridionales en vías de desarrollo. En lugar de reunir miembros de partidos políticos de países en vías de desarrollo con miembros de partidos políticos de países industrializados con experiencias completamente diferentes, ese intercambio entre países meridionales permite compartir experiencias con otras personas que han pasado por situaciones similares.

El área de *partidos políticos y sociedad* abarca todas las actividades destinadas a aumentar la participación de la mujer, la juventud

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

³ En América Latina, IDEA Internacional ha facilitado el diseño de plataformas muy exitosas en las que los representantes de distintos partidos políticos se reúnen tanto en forma conjunta como individual con expertos en temas específicos. Este es un campo en el que los proveedores de asistencia a partidos políticos pueden establecer vínculos fundamentales entre los partidos políticos y expertos políticos externos.

y las minorías en los partidos políticos y a través de estos. Durante las últimas dos décadas, estos proyectos se han hecho mucho más habituales.

Existe un tipo especial de asistencia que está dirigido hacia el sistema de partidos en su totalidad y no hacia cada uno de los partidos políticos por separado. La asistencia que comprende la *reglamentación partidista* se propone crear un marco de trabajo favorable para los partidos políticos. La inscripción de los partidos, el cumplimiento de la normativa y la financiación de los partidos políticos forman parte de esta asistencia. Las organizaciones internacionales, tales como IDEA Internacional y el PNUD, han tomado la iniciativa en este subcampo.

Finalmente, el último objetivo es el meta-nivel de la *asistencia internacional a partidos políticos*. El presente documento sirve como ejemplo de una actividad en este campo. Abarca la forma de planificación de la asistencia internacional a partidos políticos y los objetivos que intenta alcanzar.

En realidad, muchas actividades corresponden a más de una categoría. Por ejemplo, un curso de capacitación para los miembros de distintos partidos políticos puede desarrollar las capacidades organizativas internas de cada uno de los partidos y simultáneamente contribuir al diálogo interpartidista. Lo mismo ocurre con muchos proyectos dirigidos hacia la mujer en la política. Aportar a la plataforma política de las mujeres puede ayudar a aumentar la participación femenina en los partidos políticos y también favorecer la creación de un foro para fomentar el diálogo interpartidista.

Cómo se proporciona la asistencia

La asistencia puede ser provista de muchas maneras diferentes y hay varios modos habituales

de organizarla: mediante jornadas de capacitación, conferencias y seminarios, intercambios, consultoría individual y subvenciones directas o en especie. Una vez más, al igual que ocurre con los presupuestos generales de asistencia a partidos políticos, resulta difícil calcular la importancia de cada uno de estos métodos. Van Wersch y de Zeeuw (2005: 17) informan que las fundaciones políticas europeas invierten el 56 por ciento de su presupuesto total de asistencia a la democracia en capacitación, el 14 por ciento en asesoría y asistencia técnica y el 12 por ciento en conferencias y seminarios. Probablemente, la distribución de la asistencia a partidos políticos sea similar.

Por consiguiente, *la capacitación y el desarrollo de capacidades* son los métodos más importantes. Sin embargo, el espectro de temas y formatos es considerablemente amplio. La mayoría de las actividades de capacitación comprenden aspectos bastante técnicos de la asistencia, tales como la recaudación de fondos, los métodos de campaña o el desarrollo de capacidades de liderazgo. La capacitación suele ser proporcionada por consultores internacionales cuyos servicios son costosos y que no tienen conocimientos específicos del contexto en cuestión. Pero hay que aclarar que los expertos locales no siempre están disponibles.

Los talleres y los seminarios también pueden contar con la participación de consultores y expertos, pero están más destinados al intercambio de ideas y experiencias. Este es el campo del *diálogo*. A modo de ejemplo, políticos de otros países con experiencia en problemas similares pueden ser invitados para compartir sus experiencias con sus colegas. Asimismo, es posible organizar talleres a fin de reunir a políticos de diferentes nacionalidades para debatir temas de interés general, tales como los códigos de conducta o distintas cuestiones reglamentarias.

Los viajes de estudio y las visitas de intercambio constituyen una herramienta frecuente para el diálogo. Puede ser que una delegación de políticos de una democracia arraigada visite un país socio en la asistencia o bien que un grupo proveniente de una democracia nueva viaje al exterior para conocer el funcionamiento de una democracia ya arraigada. Los proveedores de asistencia intentan reunir grupos de políticos —por lo general sacándolos de sus propios países— con el objetivo de iniciar el diálogo.

Las organizaciones como IDEA Internacional generan una gran variedad de *recursos de conocimientos* y estudios sobre temas relacionados con partidos políticos que los socios en la asistencia pueden utilizar sin restricciones. Los manuales, las pautas, las bases de datos y las plataformas interactivas y *on line* de IDEA Internacional están dirigidos a profesionales y ponen a su disposición las últimas investigaciones en un formato utilizable y comprensible, lo cual es importante dada la considerable falta de información sobre el tema, tanto por el lado de los proveedores de asistencia como por el de los socios en la asistencia.

La asistencia también puede proporcionarse en forma de *asesoría política* o *consultoría* individual. Los socios en este tipo de asistencia pueden ser organismos gubernamentales o líderes de partidos que, por ejemplo, solicitan la experiencia de un proveedor de asistencia en un tema específico. Asimismo, los proveedores de asistencia pueden intentar influir en el proyecto elaborando documentos normativos y destacando determinadas opciones.

Finalmente, las *contribuciones económicas directas* no son muy frecuentes en el marco de la asistencia a partidos políticos. En ocasiones, el NIMD ha realizado esas contribuciones (Carothers, 2006: 114), pero, por lo general, los proveedores de asistencia prefieren or-

ganizar sus propias actividades. Incluso, en algunos casos, financian los costos de eventos específicos organizados por partidos políticos, tales como ciertas convenciones.

Además de distinguir el tipo de actividad, también es importante tener en cuenta la duración de la asistencia. Las fundaciones políticas alemanas, por ejemplo, suelen tener oficinas locales en la mayoría de los países en los que trabajan y establecer relaciones duraderas con sus pares en esos países. Algunos de esos programas duran décadas. Otros proveedores de asistencia ejecutan programas específicos durante un período limitado. El último criterio de distinción se relaciona con el nivel en el que se ubica la actividad en cuestión. Puede ser en el nivel local dentro de un único país, en el nivel regional o en el internacional.

Fortalezas y debilidades del esquema actual de asistencia a partidos políticos

La asistencia a partidos políticos tiene dos puntos débiles que, a primera vista, podrán parecer contradictorios: la falta de metodología sistemática y la insuficiente contextualización. La primera implica que no hay un marco general que se ocupe de lo que supuestamente debe lograr la asistencia a partidos políticos y de la forma en que los programas deben implementarse. Esto no significa que no existan programas exitosos. Pero, en términos generales, no existe tal marco. La segunda debilidad se refiere a que los proveedores de asistencia tienden a emplear las mismas soluciones en todos los contextos o simplemente copian las experiencias de otros países. Sin embargo, cada situación es diferente, y, si se quiere proporcionar una asistencia eficaz, esta debe ser adaptada a cada contexto. Los partidos políticos funcionan en un entorno complejo influido por factores políticos, sociales, cul-

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

turales e históricos. Deben tenerse en cuenta esos factores para que luego un marco general pueda realmente contribuir con el proceso.

Kumar (2005: 507) asegura que “muy pocas veces la comunidad internacional tuvo una estrategia coherente y exhaustiva para el desarrollo de los partidos políticos en un país determinado. Más bien, ha tenido un enfoque oportunista. Las ONG y los donantes interesados han seleccionado áreas específicas de asistencia principalmente a partir de las brechas locales, los recursos disponibles y sus propios intereses”. Erdmann (2006: 197–9) analiza las actividades de asistencia a partidos políticos de las fundaciones alemanas y llega a la conclusión de que ninguna posee una estrategia explícita que comprenda los objetivos de la asistencia a partidos políticos, y que además carecen de todo tipo de pautas, conjuntos de herramientas y manuales sobre cómo llevar a cabo proyectos de asistencia a partidos políticos.

La evaluación de la asistencia a partidos políticos sigue siendo un aspecto débil. Muchos proveedores de asistencia efectúan algún tipo de evaluación, pero no suele ser sistemática. Por lo general, es el personal interno el encargado de llevar a cabo estas evaluaciones, que no se comparten con nadie externo a la institución (van Wersch y de Zeeuw, 2005: 22–4). La falta de análisis y evaluaciones coherentes y tipificadas dificulta las posibilidades de determinar los efectos de la asistencia a partidos políticos y mejorar el rendimiento. Además, aparentemente, no se cuenta con suficientes memorias institucionales sobre herramientas y experiencias, lo cual implica que los diseñadores de los programas tengan que comenzar de cero cada vez que diseñan una nueva actividad.

El NDI publicó una guía para la asistencia a partidos políticos (NDI, 2001) que hace hincapié en algunos elementos clave a la hora de planificar y evaluar los programas de asis-

tencia a partidos políticos. Indica, con certeza, que cualquier análisis de las necesidades debe realizarse en conjunto con los socios en el programa de asistencia. Con respecto a los indicadores de evaluación, la guía se centra en jornadas de capacitación y recomienda encuestar a los participantes. Este es un paso en la dirección adecuada, pero estas guías deben ser mucho más exhaustivas y precisas a fin de resultar de utilidad para los profesionales.

El dilema de contratar expertos internacionales con muy pocos conocimientos específicos sobre la región o formadores locales con poca experiencia en el tema se ha resuelto en parte. Los proveedores de asistencia emplean cada vez más un enfoque de “formación al formador” a fin de transmitir los conocimientos necesarios a las personas locales, quienes a su vez pueden seguir difundiendo los conocimientos. En la asistencia electoral, esta tarea se realiza, por ejemplo, gracias a las herramientas de Generación de Recursos para la Democracia, la Gobernabilidad y las Elecciones (*Building Resources in Democracy, Governance and Elections*, BRIDGE). Este es un marco desarrollado por IDEA Internacional, la División de Asistencia Electoral de la ONU (*United Nations Electoral Assistance Division*), la Comisión Electoral Australiana, el PNUD y la Organización de Promoción de la Democracia, IFES. Si bien los temas y los grupos destinatarios de la asistencia a partidos políticos difieren de los de la asistencia electoral, el marco proporcionado por BRIDGE sirve como modelo para crear herramientas de desarrollo de capacidades en otras áreas de la asistencia a la democracia.

Las actividades de asistencia a partidos políticos suelen estar relacionadas con objetivos específicos de los donantes y proveedores de asistencia. Por ejemplo, un objetivo habitual es fortalecer la democracia interna. Otro es aumentar la participación de la mujer y la

Recomendaciones

juventud en la organización de los partidos políticos. Si bien estos objetivos pueden ser legítimos, en términos generales, la asistencia no específica si se trata de fines en sí mismos o si son más bien medios para mejorar el funcionamiento de la democracia. En este último caso, el verdadero objetivo deberá explicitarse según las funciones de los partidos políticos, tal como se explica en la introducción.

Si se espera que la asistencia a partidos políticos produzca algún efecto, esta debe seguir una serie de pasos, comenzando por la identificación de las debilidades y el diseño de programas específicos para superarlas. Es preciso contar con un marco para analizar la situación, determinar las necesidades, y planificar, implementar y evaluar adecuadamente las actividades de asistencia. El próximo capítulo presenta las propuestas para lograrlo. ■

El objetivo de este capítulo es triple. En primer lugar, aboga por la necesidad de establecer principios comunes, acordados por la comunidad de actores. En segundo lugar, hace hincapié en las tres áreas que deben abarcar esos principios: (a) el enfoque funcional para los partidos políticos, (b) la integración con otros campos de la asistencia a la democracia, y (c) el ciclo sistemático del proyecto. Por último, da las primeras sugerencias para diseñar herramientas que comprendan las tres fases del ciclo del proyecto. La presentación de las herramientas dista de ser exhaustiva. Sin embargo, esta parte del presente documento sienta las bases para futuros debates y da una idea de la dirección hacia donde pueden apuntar esos debates.

¿Por qué necesitamos principios?

Con razón o sin ella, muy a menudo, se ha criticado la asistencia a partidos políticos por considerarla incorrectamente canalizada, impulsada por los intereses de los donantes y caracterizada por su ineficacia. Si bien definitivamente este no es el caso de todos los proyectos, hay algo de cierto en esas aseveraciones. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) reconoce la necesidad de contar con mejores normas en la cooperación para el desarrollo y presenta varias recomendaciones sobre cómo aumentar la eficacia. No todos sus aspectos son pertinentes para la asistencia a partidos políticos, pero el desafío general es el mismo. La Declaración de París aboga por la articulación, mayores controles y mayor transparencia.

Los principios no limitan, facilitan. Brindan a los socios en la asistencia las herramientas necesarias para evaluar sus fortalezas y

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

debilidades, determinar sus necesidades en cuanto a los tipos específicos de asistencia y salir a su búsqueda activamente. Gracias a dichos principios, en el futuro la asistencia a partidos políticos podrá estar mucho más impulsada por las necesidades de los destinatarios. Los principios ayudan a los donantes a determinar cómo invertir su dinero prudentemente a fin de maximizar los efectos y permiten a los proveedores de asistencia ser eficientes a la hora de llevar a cabo su misión de la mejor manera posible.

El objetivo fundamental de los principios para la asistencia a partidos políticos es encontrar el equilibrio exacto entre la sistematización adecuada y una mayor contextualización. La sistematización es necesaria para los procedimientos, es decir, para la planificación, la financiación, la implementación, la evaluación y la creación de memorias institucionales. Por su parte, la contextualización es necesaria para el contenido de la asistencia real. Sin embargo, en el marco de la asistencia internacional a partidos políticos, suele ocurrir todo lo contrario. Los procedimientos no están normalizados, y los proveedores de asistencia se sienten tentados a emplear enfoques estándares para el contenido real.

Primero, las funciones

En la introducción de este documento, describimos las funciones esenciales que desempeñan los partidos políticos en un sistema democrático, a saber:

1. desarrollar políticas coherentes y crear plataformas programáticas —función de articulación de intereses—;
2. hacerse eco de las demandas sociales y consolidarlas —función de consolidación de intereses—; y

3. buscar y seleccionar candidatos para ocupar cargos en el gobierno y la legislatura.

La cuarta función (supervisar y controlar al gobierno de turno) aquí no se menciona porque no es directamente ejecutable. En parte, es una función operativa que deriva de las primeras tres. Si un partido político desempeña satisfactoriamente las primeras tres funciones, es probable que este desempeño se traduzca en un control eficaz sobre el gobierno en el poder. Además, constituye un fin en sí mismo, ya que supone otras alternativas políticas además del gobierno de turno, lo cual es la esencia del pluralismo.

Para hacer más manejables estas funciones abstractas, las dividimos en seis dimensiones que pueden analizarse dentro de un partido político por separado o en todo el sistema de partidos. La función de articulación de intereses está determinada por el grado de inclusión y coherencia de los programas de los partidos. La consolidación de los intereses abarca las siguientes dimensiones de los partidos políticos: la estructura ascendente y la base amplia, lo cual significa que el partido o el sistema están bien arraigados en la sociedad. La función de selección está definida por el nivel de inclusión y competitividad del proceso de selección.

Las seis dimensiones pueden representarse en un gráfico radial (véase la Figura 2). Cada uno de los seis ejes mide el rendimiento de una dimensión determinada en un caso específico. Dada la índole cualitativa del análisis, se recomienda utilizar una escala de cinco puntos (muy bajo, bajo, promedio, alto, muy alto). Una vez relacionados los valores medidos para cada una de las dimensiones, se obtiene el perfil de rendimiento individual del partido político o del sistema de partidos en cuestión. Luego, ese perfil puede compararse con el perfil de capacidades.

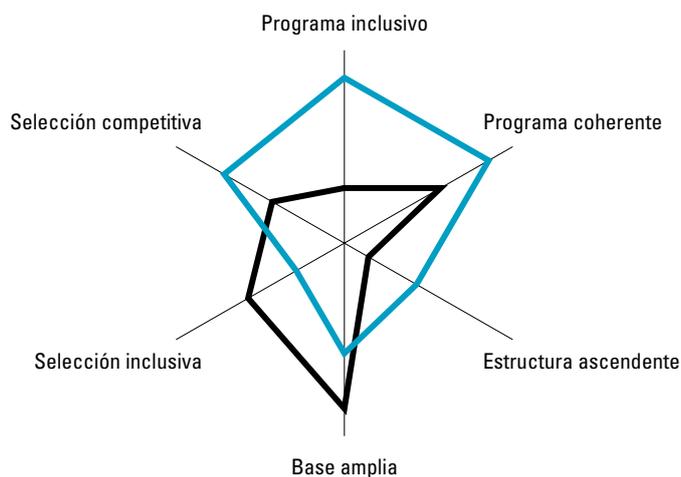
El perfil de capacidades es similar al perfil del rendimiento del partido. En lugar de medir el rendimiento del partido político, representa el potencial de una actividad de asistencia concreta para mejorar las dimensiones. Al superponer los dos perfiles, resulta fácil seleccionar la actividad adecuada para cada situación.

A modo de ilustración, tomemos un partido político (representado con la línea negra) que tiene una base amplia, es decir, que tiene una amplia representación en el país y la sociedad. Cuenta con procesos de selección promedio tanto en términos de competitividad como de inclusión. El programa del partido político es coherente, pero no muy inclusivo. Seguramente, este partido político tiene propuestas políticas que abarcan sólo algunos de los temas relevantes en el país. Y, por último, su estructura es muy jerárquica: es descendente en lugar de ascendente.

Probablemente, cualquier actividad de asistencia para ese partido político estará destinada a superar las dos debilidades principales del partido: el programa limitado y la estructura descendente. En este caso, la actividad seleccionada (representada con la línea color azul) está dirigida a la dimensión programática y, como consecuencia indirecta, también aumenta el nivel de competitividad del proceso de selección. Desde luego, este es un caso hipotético que ilustra el uso de los perfiles. Sin embargo, podrá dar lugar a un proyecto que relacione las políticas con la selección de candidatos para ocupar cargos gubernamentales y políticos dentro del partido del que se trate, lo cual ayudará a los dirigentes partidarios a desarrollar una serie de propuestas con las que puedan competir por el poder.

Los programas de asistencia deben identificar las debilidades a través de un análisis minucioso previo a la ejecución del proyecto y adaptar las actividades según el caso, en lugar

Figura 2:
Dimensiones funcionales de los partidos políticos



de seguir un enfoque basado en las actividades donde el tipo de actividad se decida primero. Deben abandonarse todas las percepciones idealistas de la forma en que los partidos políticos deberán funcionar. Es muy poco realista esperar que los partidos políticos de las democracias jóvenes se comporten como pocos lo hacen en las democracias arraigadas; y por lo tanto, si los programas se basan exclusivamente en esta premisa, podrán ser incluso contraproducentes.

La integración es la clave

En aras de la eficacia, los programas de asistencia a partidos políticos deben ser percibidos cada vez más como componentes de un enfoque holístico de la asistencia a la democracia. Esto no significa que ya no sea posible realizar actividades individuales, sino que deben contextualizarse minuciosamente y coordinarse con las iniciativas en el campo de la asistencia electoral, la sociedad civil, la elaboración de la constitución y el imperio de la ley.

Todas las actividades deben formar parte de un programa general basado en un análisis mi-

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

nucioso de las necesidades. Los proveedores de asistencia y los donantes suelen recibir críticas por llevar a cabo actividades individuales, tales como un único taller o un programa de un año de duración, en lugar de proyectos exhaustivos y prolongados. Realizar una única actividad no está mal, siempre que se especifique dónde se ubica esa actividad en el marco general.

La integración implica reunir no sólo los diferentes componentes de la asistencia a la democracia, sino también a los distintos actores. Buena parte de la desconfianza y de las dudas en torno a la asistencia a partidos políticos podría desaparecer si, por ejemplo, los donantes buscaran formas multilaterales de canalizar su dinero, en lugar de actuar de manera independiente (Kumar, 2005: 517–8). Lo mismo ocurre con los proveedores de asistencia, especialmente los proveedores de los partidos. Si los proyectos individuales se integraran en un esquema general para el fortalecimiento de todo el sistema de partidos de un determinado país, los proveedores de asistencia podrían seguir trabajando con actores específicos, y se refutarían eficazmente las acusaciones de influencia inadecuada (Gershman y Allen, 2006, postulan algo similar).

Hasta el día de hoy, las fundaciones políticas han dominado el escenario de la asistencia a partidos políticos, tal como puede deducirse fácilmente de la descripción general de los presupuestos de la Tabla 1. Si bien las fundaciones han realizado una tarea muy valiosa, hay otros actores que podrán complementar sus actividades. Las organizaciones internacionales de partidos tienen las capacidades adecuadas para desarrollar normas generales para su familia ideológica. La calidad de miembro genera un incentivo para que los partidos políticos cumplan con las normas, y el intercambio habitual fomenta la rendición de cuentas. Las organizaciones internacionales de partidos son

conocidas por la insuficiencia de sus fondos y sus dificultades para llevar a cabo programas amplios; sin embargo, han mostrado un creciente interés en las actividades de asistencia a partidos políticos.

Asimismo, otros organismos intergubernamentales y parlamentarios se están introduciendo en el tema o trabajando en asuntos relacionados, tales como el apoyo parlamentario. Debe alentarse a esas instituciones para que intensifiquen sus actividades en el campo de la asistencia a partidos políticos. Entre esos organismos, se encuentran la Unión Interparlamentaria (UIP), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Parlamentario de Cooperación para el Desarrollo del Sur de África (*Southern African Development Cooperation—Parliamentary Forum*, SADC–PF).

Planificación e implementación sistemáticas

Análisis integral de las necesidades

El punto de partida esencial de toda actividad de un proyecto debe ser el análisis de las necesidades y la planificación. En esta fase, debe responderse a tres preguntas esenciales:

1. ¿Cuál es la situación actual?
2. ¿Cuál será en el futuro y cuál queremos que sea?
3. ¿Cuáles son las actividades apropiadas para obtener el resultado deseado?

El análisis de las necesidades siempre debe contemplar una perspectiva a largo plazo. Si bien los proyectos individuales en general no pueden resolver todos los problemas a la vez, es importante saber hacia dónde debe dirigirse un país. Es común que los proveedores de

asistencia se quejen de que los donantes son cortos de miras y no están lo suficientemente dispuestos a financiar proyectos a largo plazo. Sin embargo, los donantes sólo tienen parte de la culpa. Los proyectos analizados minuciosamente pueden y deben cumplir con objetivos a largo plazo aun cuando tengan un alcance limitado. Podemos imaginar una escalera que representa el camino a la democracia consolidada. Cada proyecto representa un escalón, al menos si los proveedores de asistencia ponen el acento en la cooperación más que en la competencia. El análisis de las necesidades debe evaluar el tema de la viabilidad del proyecto de asistencia. Aunque es frecuente la demanda de proyectos a más largo plazo, el propósito de todo análisis debe ser permitir que el objeto de la actividad —ya sea un partido solo o un sistema de partidos— sea autosuficiente en un tiempo razonable. Está claro que no es deseable basar programas en el supuesto de que la asistencia se necesitará indefinidamente.

El análisis de las necesidades debe ceñirse a un plan general para ser comparable. Es importante que los socios en la asistencia estén involucrados. Toda asistencia está condenada al fracaso si se centra en un aspecto que los socios en la asistencia en sí mismos no consideran pertinente. Quienes cumplen funciones importantes de control y toma de decisiones —en particular los líderes de partidos— deben estar involucrados desde el principio. Esto garantiza que se sientan comprometidos y aumenta las probabilidades de que aprovechen la asistencia. Según las circunstancias, en la fase inicial de un proyecto podrá reunirse un consejo consultivo con representantes de alto nivel de los partidos políticos y otras personas clave involucradas en la asistencia para aportar sugerencias y brindar un foro de opiniones.

Un análisis adecuado de las necesidades lleva mucho tiempo y es costoso. No con-

viene que distintos proveedores de asistencia hagan análisis cada uno por su lado, ya que será un desperdicio de recursos. Por tanto, todo material que resulte de los análisis de las necesidades debe divulgarse y compartirse ampliamente. Esta exigencia también se aplica a la cooperación para el desarrollo en general (ver por ejemplo OCDE, 2003: 31–44). Por razones obvias, muchos actores son reticentes a revelar este tipo de material. Después de todo, aunque el objetivo es el mismo, hay bastante competencia y algunos actores tal vez sientan que están “dando ventaja”. Sin embargo, para mejorar la eficacia es muy importante que los distintos proveedores de asistencia compartan sus experiencias. El incentivo debe estar dado por foros de intercambio celebrados con regularidad.

A pesar del reclamo general de apertura y transparencia, debe hacerse una salvedad. El trabajo con los partidos políticos es más político en su carácter y más delicado que la mayoría de las otras áreas de la asistencia a la democracia y de la cooperación para el desarrollo. La necesidad de cooperación entre los proveedores de asistencia para mejorar la eficacia de sus programas tal vez choque con las exigencias de los partidos políticos de tratar la información de modo confidencial. No hay una solución mágica para abordar este tema, y cada caso debe tratarse en forma individual.

Las dos secciones principales incluidas a continuación presentan dos ejemplos de cómo analizar la situación actual de la democracia y cómo prever el futuro. La primera es el Análisis del estado de la democracia de IDEA Internacional y la segunda es el Desarrollo del escenario. Ambas secciones se complementan entre sí y facilitan en gran medida la planificación inicial para lograr un proyecto exitoso.

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

Supervisión y evaluación

Tanto la supervisión como la evaluación están estrechamente relacionadas con el análisis de las necesidades. Sólo es posible evaluar las actividades cuando se basan en los resultados y se desarrollan en función de un análisis minucioso de las necesidades. Medir el impacto de las actividades orientadas a construir la democracia es un desafío, pero aun así las partes interesadas deben tratar de desarrollar herramientas adecuadas.

La evaluación comienza con la fase de planificación del proyecto. En esta etapa, es preciso seleccionar los indicadores adecuados y es necesario tomar una decisión sobre los datos que deben reunirse para tal fin durante la implementación del proyecto. Lamentablemente, el inicio de un proyecto es el momento en el que los responsables de diseñarlo son menos propensos a pensar en estos requisitos en apariencia distantes. Sin embargo, si no se definen correctamente las necesidades de evaluación en esta etapa, más adelante los costos de la evaluación serán mayores o directamente será imposible hacer una evaluación adecuada.

Como ocurre con el análisis de las necesidades, no sólo es importante que cada proyecto sea evaluado correctamente, sino también que los resultados se divulguen más allá del grupo de organizaciones involucradas en forma directa. Existe una reticencia comprensible a revelar resultados de evaluaciones, en especial si documentan debilidades y fracasos. Sin embargo, para lograr una mejora general de la asistencia a partidos políticos, todas las partes involucradas tienen que poder aprender de otras experiencias.

En general, la evaluación requiere indicadores. Según la naturaleza de la información subyacente, los indicadores pueden usar distintos niveles de medición, que van desde los

ordinales (por ejemplo, bajo, medio y alto) hasta los de proporción (valores numéricos con cero absoluto, como la cantidad de participantes). Los indicadores pueden ser de tendencia o de resultados. Los indicadores de resultados miden el desempeño pasado, mientras que los de tendencia permiten pronosticar desarrollos futuros. Por ejemplo, la cantidad de participantes registrados podrá ser un indicador de tendencia del tamaño del evento en sí. Con respecto al foco de medición, existen cuatro categorías distintas: (a) indicadores de ingreso, que miden cuántos recursos se incluyen en el proyecto; (b) indicadores de egreso, que miden la producción, por ejemplo, cuántos informes se publicaron; (c) indicadores de resultado, que miden los efectos de la producción; y (d) indicadores del impacto, que miden el impacto a mediano o largo plazo en el objetivo general del proyecto (OCDE, 2003: 57).

Los indicadores seleccionados para medir los objetivos deben ser una combinación de indicadores de tendencia y de resultados y de los distintos focos de medición antes mencionados. Por lo general, se hace más difícil encontrar indicadores adecuados a medida que se desciende en la lista.

Las mediciones de ingreso y egreso pertenecen a la esfera del control operativo y son útiles principalmente para la supervisión de la implementación. En este nivel, la evaluación suele ser realizada por los mismos miembros del personal del programa. Los estudios de impacto a menudo son a largo plazo (algunos tal vez deban abarcar varios años) y no los hace el personal encargado de la implementación. Esto se debe a dos motivos. Primero, la evaluación no debe ser realizada totalmente por los responsables del proyecto, porque existen límites naturales e inherentes respecto de la objetividad. Segundo, la evaluación del impacto sin duda está fuera de la duración o ciclo

del proyecto. La evaluación de egreso está en el medio y puede verse como parte de la evaluación interna o bien como parte del estudio del impacto externo.

Por último, cabe señalar que realizar estudios exhaustivos del impacto tal vez no siempre sea posible. Como señalamos, se trata de tareas a largo plazo que son complejas y que pueden resultar costosas. Sin embargo, para evitar la ineficiencia es crucial contar con estudios de impacto para actividades nuevas y proyectos piloto cuando la idea es ampliarlos o implementarlos en otra área más adelante. Los proyectos piloto en particular deben estar diseñados cuidadosamente para permitir la correcta evaluación, por ejemplo, en lo que respecta al lugar de realización, la selección de participantes y los factores del contexto.

Herramientas para el ciclo del proyecto

Metodología para el Análisis del estado de la democracia de IDEA Internacional

El Análisis del estado de la democracia (SoD, por sus siglas en inglés) es un marco metodológico desarrollado por IDEA Internacional junto con investigadores de la Universidad de Essex. Es una herramienta para analizar cómo funciona la democracia en un país desde las distintas perspectivas de sus ciudadanos. Su desarrollo se basó en la observación de que la democracia se había transformado en algo habitual en muchas partes del mundo y, sin embargo, muchas personas estaban disconformes con la calidad y el desempeño de su sistema democrático. El SoD no es el único marco existente para la medición de la democracia, pero hay una serie de características que lo hacen único.

Tabla 4:
Categorías del Análisis del estado de la democracia de IDEA Internacional

Ciudadanía, ley y derechos	Gobierno representativo y transparente	Sociedad civil y participación popular	Democracia más allá del Estado
Carácter de nación y ciudadanía	Elecciones libres y justas	Medios de comunicación en una sociedad democrática	Dimensiones internacionales de la democracia
Imperio de la ley y acceso a la justicia	Rol democrático de los partidos políticos	Participación política	
Derechos civiles y políticos	Eficacia y rendición de cuentas del gobierno	Capacidad de reacción del gobierno	
Derechos económicos y sociales	Control civil del ejército y la policía	Descentralización	
	Minimización de la corrupción		

Fuente: IDEA (2007).

El SoD se basa en principios y valores democráticos respecto de los cuales se evalúan las normas institucionales acordadas. Pone la responsabilidad del análisis en manos de los ciudadanos, o los actores internos, y se basa en los principios de participación y propiedad populares. El marco es la herramienta más exhaustiva para evaluar el desempeño democrático. Además es un marco flexible que permite la contextualización del análisis. La Tabla 4 resume el marco del análisis, que tiene cuatro pilares y abarca 14 aspectos distintos de la democracia, incluido el que se refiere específicamente a los partidos políticos.

El propósito principal del análisis es evaluar los puntos fuertes y las debilidades de una democracia, y emplear los resultados para identificar e intentar alcanzar las prioridades de una reforma democrática en el país específico que se está analizando. Es esencial la propiedad local del proceso del análisis y de los resultados. Un análisis realizado siguiendo el marco de IDEA Internacional siempre se hará

Asistencia eficaz a partidos políticos
Partidos más sólidos para una mejor democracia

desde dentro del país, no desde afuera. Como tal, el análisis en sí ya tendrá un impacto en la democracia. Esto no es indeseable ni tampoco un mero efecto colateral, sino que es uno de los propósitos del análisis. El proceso del análisis en sí contribuye al proceso de democratización de un país mediante debates y diálogos sobre los temas destacados que surgen del análisis.

¿De qué manera el análisis de la democracia puede ser útil para el análisis de las necesidades en el campo de la asistencia a partidos políticos? Básicamente, hay dos opciones. Una es hacer un análisis completo y usar los resultados para diseñar proyectos adecuados de asistencia a partidos políticos. En muchos sentidos, esta es la mejor opción, porque proporciona el panorama completo y no sólo una perspectiva específica. Sin embargo, esto será en sí mismo un proyecto de envergadura que requerirá recursos considerables tanto en términos de tiempo como de dinero.

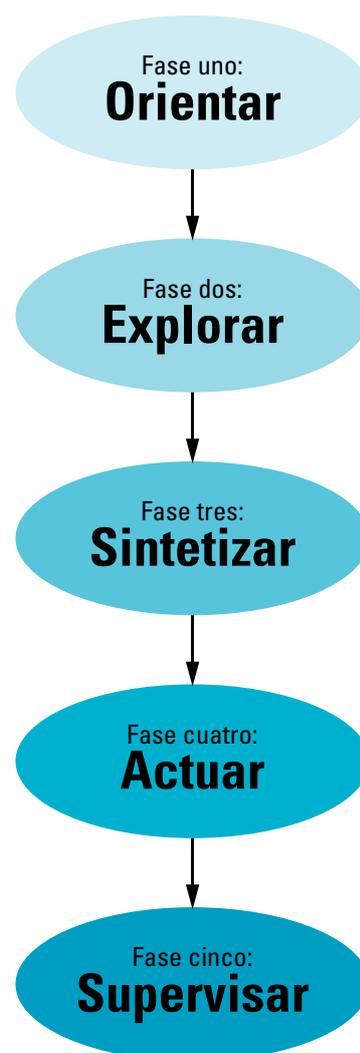
Si no es posible hacer un análisis completo, pueden hacerse análisis por etapas y/o focalizados. Por ejemplo, es posible realizar un análisis concentrado únicamente en el aspecto del rol democrático de los partidos políticos. Todo análisis de la democracia debe estar complementado por un análisis exhaustivo de las funciones de los partidos descriptas anteriormente.

Es posible acceder a información detallada sobre la metodología para el análisis de la democracia de IDEA Internacional en un breve folleto publicado por IDEA Internacional (IDEA, 2002) o en una versión ampliada, *Handbook on Democracy Assessment* [Manual para el análisis de la democracia] (IDEA, 2007).

Desarrollo de escenarios

Una vez que conocemos cómo es la situación actual, necesitamos una forma de anticipar el

Figura 3:
Fases del desarrollo de escenarios



futuro. Los escenarios son una forma de pensar en el futuro. Se basan en el supuesto de que una gran parte del futuro está determinada por factores desconocidos o por variables que no podemos predecir. Por eso, en lugar de limitarse a extrapolar desde el presente, el desarrollo de escenarios intenta identificar distintas posibilidades de cómo podrá ser el futuro. El desarrollo de escenarios significa dos cosas: un proceso para desarrollar una visión del futuro

y una forma de lidiar con la falta de certeza. Se pone mucho énfasis en la creatividad, tanto durante la generación de escenarios como en su uso. En ese sentido, no se supone que los escenarios sean predicciones exactas, sino un medio para estimular las ideas sobre el futuro.

Como muchos marcos de planificación estratégica, el diseño de escenarios se origina en el mundo militar. En la década de 1960 se adaptó para el uso empresarial. La empresa petrolera Royal Dutch Shell fue la pionera en este campo, y todavía publica sus Escenarios Globales de Shell.

Los escenarios intentan analizar preguntas específicas desde afuera y desde distintos ángulos. Es esencial la participación de distintas partes involucradas o incluso de personas no relacionadas con el tema. El diseño de escenarios tiene diversos objetivos y existen muchas formas de hacerlo (para ver una introducción muy buena, consúltese Scarce y Fulton, 2004).

Los escenarios pueden cumplir muchos objetivos distintos y la forma de llevar a cabo el proceso varía según los objetivos. En lugar de describir en detalle las distintas opciones, nos concentraremos en la aplicación específica del diseño de escenarios para la asistencia a partidos políticos. Cada proceso consta de cinco fases, como se muestra en la Figura 3. Las tres primeras pertenecen a la etapa de planificación, la cuarta tiene que ver con la implementación y la quinta, con la evaluación. En la fase 1, se determinan el alcance y el horizonte cronológico de la tarea. El resultado es una pregunta que guiará todos los pasos posteriores. El horizonte cronológico tiene que ser lo bastante amplio como para incluir cambios reales pero también lo bastante limitado como para hacer conjeturas realistas sobre cómo será el futuro. En el caso de las preguntas relacionadas con la asistencia a partidos políticos y la democracia, lo razonable es anticiparse entre cinco y diez

años. Cualquier punto más lejano en el tiempo depende de demasiadas incógnitas, y cualquier punto menor a cinco años carece del potencial para incluir cambios visionarios.

La pregunta que responderá el proceso de los escenarios tiene que ser lo bastante amplia como para permitir el debate abierto. Según las necesidades exactas de la organización que lo lleve a cabo, la pregunta puede referirse al desarrollo de la democracia en un país en general o a una cuestión más específica. Algunos ejemplos son:

- ¿Cómo será la democracia en el país X dentro de diez años?
- ¿Los partidos del país X serán más fuertes o más débiles dentro de cinco años?
- ¿A qué desafíos se enfrentarán los partidos en el país X durante los próximos diez años?

En general, el hecho de determinar la pregunta ya implica hablar con las partes involucradas y preguntarles qué es lo que consideran que será importante para la democracia en el período dado.

Una vez que se ha establecido la pregunta rectora del proceso de los escenarios, comienza la fase 2. Es la fase de la exploración. El objetivo principal aquí es identificar las fuerzas que determinan el resultado. Estas “fuerzas motoras” pueden ser conocidas o desconocidas. Los factores conocidos son constantes o variables relativamente fáciles de predecir, por ejemplo, los factores demográficos que cambian lentamente. Como podemos dar por sentado que estos factores son fijos, se incluyen en todos los escenarios. Más interesantes son las fuerzas de las que no tenemos certeza. Los distintos escenarios estarán conformados por estos factores. Una vez elaborada una lista de factores mediante una “lluvia de ideas”, comienza la próxima fase.

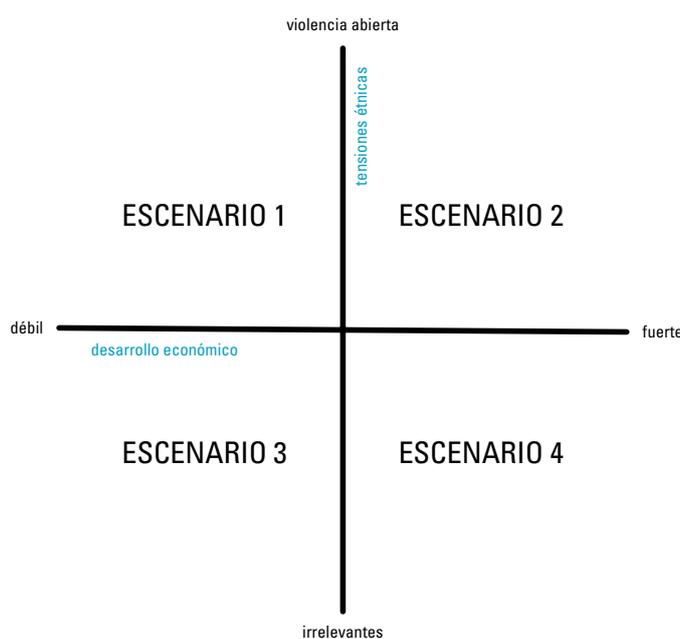
Los factores que deben tenerse en cuenta en el caso de la asistencia a partidos políticos son

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

los cambios sociodemocráticos en la sociedad, el desarrollo económico, las fuerzas externas (internacionales) que tienen impacto en la situación interna, los distintos actores, etcétera.

En la fase 3, se ponen en orden los resultados de la “lluvia de ideas” y se arman los escenarios. El primer paso es ordenar los factores según su importancia para el tema en cuestión y por su grado de incertidumbre. Los factores que ocupan los puestos más altos de las dos escalas, es decir, los más inciertos y los más importantes, son los que se denominan incertidumbres críticas. Por lo general, estas incertidumbres críticas se pueden representar gráficamente en un continuo. Por ejemplo, si “desarrollo económico” fuera una incertidumbre crítica, el continuo iría de “débil” a “fuerte”. Si se tratara de “tensiones étnicas”, el continuo iría de “irrelevantes” a “violencia abierta”. El esquema de los escenarios ahora se representa combinando dos incertidumbres críticas en una matriz bidimensional (ver Figura 4).

Figura 4:
Ejemplo de una matriz de escenarios



La matriz tiene cuatro cuadrantes, cada uno de los cuales representa un escenario. Así, en nuestro ejemplo, el superior izquierdo es un escenario en el que los conflictos étnicos son violentos y la economía es débil, etcétera. El trazado de matrices es un proceso iterativo, es decir que después de establecer una combinación de dos dimensiones hay que probar si los escenarios resultantes tienen sentido hasta encontrar, finalmente, una combinación razonable.

Una vez establecido el esquema, se describen los escenarios en relatos, es decir, historias que cuentan cómo será el futuro según el escenario en cuestión. No es crucial describir el futuro con precisión (lo que de todos modos es imposible), sino escribir sobre los escenarios de forma tal que haga reflexionar a quienes lo leen y los incite a pensar.

La fase 4 implica poner en práctica los escenarios. A esta altura, quienes planifican cuentan con varios recursos: un análisis de la situación actual gracias a una herramienta como el Análisis del estado de la democracia, cuatro representaciones gráficas distintas del futuro y una explicación de las funciones de los partidos políticos en una democracia. En esta etapa, sabemos dónde estamos (análisis), adónde queremos ir (en base a las funciones) y cómo pueden influir las fuerzas motoras externas en el panorama general (los escenarios). La situación se ilustra en la Figura 5. La elección de la actividad programática correcta se construye sobre los tres pilares. Las flechas simbolizan distintas opciones programáticas para alcanzar el resultado funcional deseado en el contexto de los distintos escenarios.

La actividad que se elija depende de muchos factores. Uno de ellos es el riesgo. Algunas de las opciones pueden funcionar en más de un escenario y por ende son de bajo riesgo. Otras tal vez sólo funcionan en uno o dos

escenarios, pero prometen ser muy eficaces. Estas son de alto riesgo. Todo proyecto debe incluir actividades con distintos niveles de riesgo y debe estar preparado para diversos escenarios futuros. Es importante destacar que los escenarios no son ajenos a la actividad del proyecto. Desde luego, todo proyecto intenta influir en el futuro, es decir que el escenario futuro no sólo influye en la elección de actividades sino que el futuro puede cambiar precisamente gracias a la actividad. La relación es mutua.

La fase final tiene que ver con la supervisión; para ello, deben establecerse indicadores apropiados, controlados constantemente durante la implementación de la actividad de asistencia y también con posterioridad a la misma. Esto se describirá en la siguiente sección.

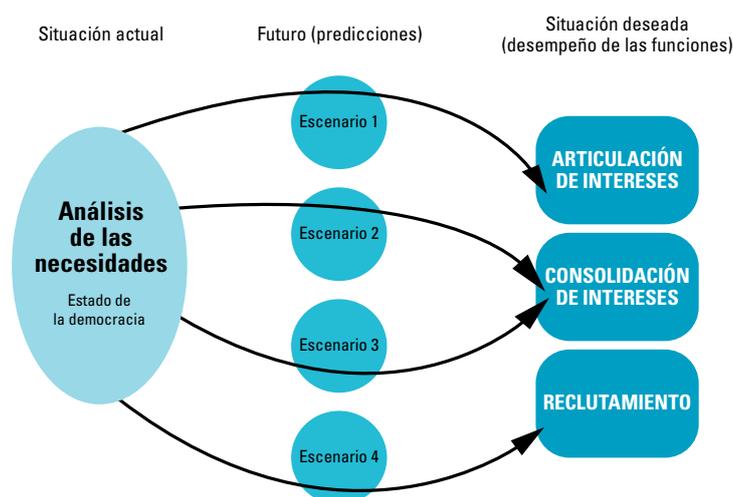
Cuadro de mando integral para proyectos de asistencia a partidos políticos

Esta sección introduce el cuadro de mando integral (BSC, por sus siglas en inglés) como herramienta para medir el progreso y el impacto de la asistencia a partidos políticos. Como dijimos, el propósito no es ofrecer un panorama completo de lo que es el BSC y lo que puede hacer, sino que nos limitaremos a la aplicación concreta de la herramienta para proyectos de asistencia a partidos políticos.

El BSC conecta el tema de este documento —la eficacia— con la eficiencia. Eficacia significa alcanzar el efecto deseado. La eficiencia garantiza que se logre de una forma responsable en términos económicos, es decir, sin gastar recursos innecesarios.

De más está decir que el BSC, como desarrollo de escenarios, es una herramienta amplia. Puede emplearse para definir la estrategia de toda una organización y no se limita a proyectos individuales. El BSC como herramienta

Figura 5:
Conexión del análisis de las necesidades, escenarios y funciones de los partidos



de medición puede usarse en distintos estratos de una organización, desde los niveles más jerárquicos hasta el empleado individual. En ese caso, es posible concebir el BSC como una cascada con distintos niveles de abstracción.

El sistema BSC de medición de desempeño fue desarrollado originalmente para el mundo corporativo. Robert Kaplan y David Norton, de la Escuela de Negocios de Harvard, publicaron el primer artículo que describió el esquema en 1992 (Kaplan y Norton, 1992).

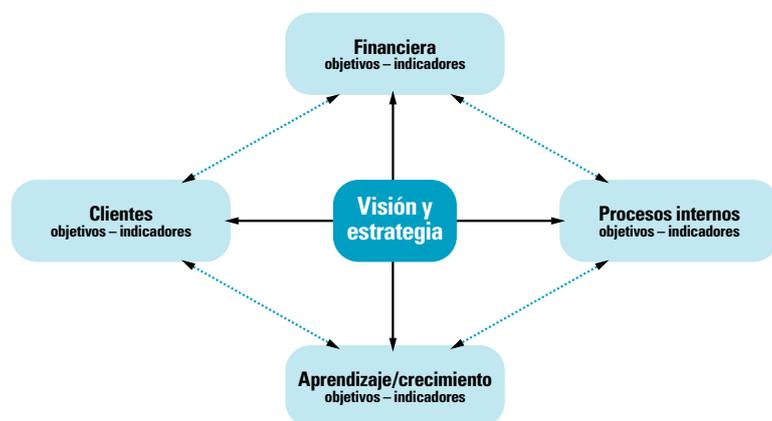
Kaplan y Norton se habían percatado de que el foco casi exclusivo del mundo corporativo en los indicadores financieros como medición del desempeño no era suficiente. Según estos autores, los indicadores financieros adolecían en particular de tres deficiencias. Primero, no medían recursos intangibles, como la capacitación y el conocimiento de los empleados, que son cruciales para el éxito de la empresa. Segundo, los indicadores financieros brindan información sobre el pasado y no sobre el futuro. En tercer lugar, fiarse de los indicadores financieros lleva a pensar en el corto plazo. El BSC fue una respuesta a estas deficiencias.

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

Este procura establecer un marco para los indicadores financieros y no financieros de forma equilibrada. La intención del BSC es brindar una herramienta para medir integralmente el desarrollo de una empresa y un marco para ejecutar la estrategia corporativa.

En su forma original, el BSC tiene cuatro dimensiones: financiera, clientes, procesos internos del negocio, y aprendizaje y crecimiento (ver Figura 6). La perspectiva financiera se relaciona con el éxito económico y la relación de la empresa con sus accionistas. La perspectiva de los clientes responde a la pregunta de qué tipo de proposición de valor hace la empresa y cómo debe abordar a sus clientes. La perspectiva de los procesos internos se relaciona con los procedimientos operativos necesarios para alcanzar los objetivos en relación con los accionistas y los clientes. La perspectiva del aprendizaje y el crecimiento identifica posibles deficiencias en términos de conocimientos y habilidades de los empleados y describe maneras de superarlas o de mejorar la capacidad en general.

Figura 6:
Perspectivas del cuadro de mando integral básico (Kaplan y Norton, 1992)



En resumen, el BSC intenta equilibrar distintas perspectivas: internas y externas, finan-

ciarias y no financieras, futuras y pasadas. Es una herramienta que ayuda a los responsables del proyecto a determinar el rumbo y es un medio que permite rendir cuentas a las partes involucradas (o "clientes", en la terminología del BSC). Pueden ser donantes, socios en la asistencia u otros afectados por la actividad. La rendición de cuentas es vital para todos los involucrados. Las organizaciones donantes tienen que justificar los fondos que dispensan, los proveedores de asistencia tienen que demostrar su capacidad para cumplir con su tarea y los socios en la asistencia tienen que saber que se le ha dado un buen uso a su inversión de tiempo, compromiso y otros recursos.

Las organizaciones sin fines de lucro siguen una lógica distinta a la de las empresas. La diferencia más importante es que, en el caso de una empresa, el indicador del desempeño fundamental es cuánto dinero gana, es decir, el saldo final. Las organizaciones sin fines de lucro tienen una misión que normalmente no puede medirse en términos monetarios. La perspectiva de los clientes también es distinta. A menudo, la persona que paga un servicio no es la que se beneficia con él. Cuando se trata de asistencia a la democracia o asistencia a partidos políticos, hay otra diferencia. La medición del desempeño en términos de resultados es muy difícil, si no imposible. El propósito de la asistencia a partidos políticos es reforzar la democracia mediante las actividades con los partidos políticos. La idea de vincular el éxito de un proyecto individual al progreso general de la democracia en un país dado probablemente esté destinada al fracaso. El progreso en democracia es lento y complejo, y en la mayoría de los casos será imposible de atribuir a una actividad específica. Más aún, todavía se debate mucho entre académicos y profesionales por igual si realmente es posible, y en qué medida, medir el nivel de democracia de manera significativa.

Dadas todas estas diferencias, es preciso hacer algunas adaptaciones del BSC para que sea útil al sector de las organizaciones sin fines de lucro. Como dijimos, aquí sólo nos concentraremos en el caso específico de aplicar el BSC como medición de desempeño para las actividades de asistencia a partidos políticos. Quien desee conocer las demás aplicaciones del BSC puede consultar la abundante literatura sobre el tema, como por ejemplo Niven (2003).

Básicamente, todo BSC consta de cuatro elementos (para ver una descripción detallada véase Bryson, 2004): la misión, la visión, los valores y la estrategia. La misión es la *raison d'être* de una organización, en tanto que los valores describen actitudes fundamentales de la organización hacia su trabajo. No le compete a un proyecto individual desarrollar estas cuestiones.

Por otro lado, la visión y la estrategia pueden existir para toda una organización, pero también son esenciales para los proyectos individuales. La visión describe adónde se desea ir. En ese sentido, debe ser ambiciosa y realista a la vez. Por ejemplo, el propósito de un proyecto de asistencia a partidos políticos podrá ser facultar a los partidos del país destinatario para que cumplan mejor determinadas funciones en las que tienen debilidades. La visión es como un escenario, pero con un toque normativo. No describe cómo será el futuro sino cómo *deberá ser*.

En un BSC estándar, cada empresa determina individualmente la misión, los valores, la visión y la estrategia. En la asistencia a la democracia, es crucial contar con el compromiso absoluto de las principales partes involucradas. Por eso, es aconsejable desarrollar la visión (es decir, la meta) y la estrategia (es decir, la forma de alcanzarla) junto con los donantes, los proveedores y los socios en la asistencia. Aunque el proceso debe ser conjunto, aquí se

describe con el proveedor de asistencia como actor central. Esto se debe a dos motivos.

Primero, el proveedor de asistencia es el nexo entre el donante y el socio en la asistencia, que en general no interactúan directamente (ver la Figura 1). Segundo, en la mayoría de los casos el proveedor de asistencia será la fuerza motora principal que impulse el desarrollo del proyecto, ya que en definitiva será el responsable de la implementación.

Existen varios libros sobre estrategia y cómo desarrollarla. No hay una definición uniforme del término estrategia, pero en general explica en forma coherente cómo debe alcanzarse la meta, planteada en la visión. La estrategia define prioridades, y estas están estrechamente vinculadas con las funciones de los partidos políticos descritas en las secciones anteriores tituladas “Funciones de los partidos en la democracia” y “Primero, las funciones”.

Como siguiente y último paso del proceso de planificación, el BSC traduce la estrategia a objetivos medibles que permiten la supervisión constante del progreso del proyecto. Al final del proyecto, el BSC permite a las partes involucradas no sólo determinar si el proyecto fue un éxito, sino también cuáles fueron las fuerzas y debilidades particulares. La orientación del proceso del BSC es importante porque, como señalamos antes, tal vez no sea posible determinar el éxito o el fracaso comparando la visión con el estado de la democracia después de terminado el proyecto. Por eso, el BSC es una solución para zanjar la imposibilidad inherente de medir los resultados en la asistencia a la democracia.

Las perspectivas usadas en un BSC pueden adaptarse a las necesidades de un proyecto en particular. Para la asistencia a partidos políticos, proponemos cinco perspectivas:

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

- Socios
- Partes involucradas
- Presupuesto
- Operaciones
- Habilidades y competencias

Estos son los ángulos desde los cuales determinaremos el éxito del proyecto. Los socios son las partes involucradas directas: los donantes, el proveedor de asistencia y los socios en la asistencia. Las partes involucradas incluyen a cualquier otro grupo involucrado en la actividad o afectado por ella, como los medios de comunicación, la sociedad civil, el gobierno, etcétera. El presupuesto se refiere a la perspectiva financiera de la financiación y los gastos. Las operaciones tienen que ver con los procesos internos para lograr un proyecto exitoso, y, por último, la perspectiva de las habilidades y competencias incluye todos los conocimientos y las capacidades que se necesitan para el proyecto. Para las empresas del sector privado, la perspectiva financiera es la medida decisiva del éxito. Para una organización sin fines de lucro, como un proveedor de asistencia a partidos políticos, la perspectiva integral es la misión y, derivada de esta, la visión de la actividad específica. Por eso, la “visión” es la perspectiva superior del BSC (Kaplan, 1999).

Una vez que se cuenta con la información básica —una visión basada en un análisis de las necesidades y los escenarios futuros, una estrategia que describe en un sentido amplio qué caminos tomar—, el proceso de elaborar el BSC tiene dos pasos: determinar los objetivos para cada una de las perspectivas y establecer cómo medirlos. Los objetivos de las distintas perspectivas dependen unos de otros. Por ejemplo, los requisitos de la perspectiva de las operaciones pueden tener consecuencias para la perspectiva de las habilidades y competencias, porque hace falta capacitarse

en algo o porque hay que contratar a una persona con habilidades específicas. A su vez, esto tiene implicancias para la perspectiva del presupuesto, etcétera. Las preguntas clave que deben hacerse al definir los objetivos son las siguientes:

- Socios: ¿Qué tenemos que hacer por nuestros socios y con ellos?
- Partes involucradas: ¿Cómo tenemos que incluir a otras partes involucradas?
- Presupuesto: ¿Cuáles son las necesidades presupuestarias y cómo podemos recaudar los fondos?
- Operaciones: ¿Qué procesos y actividades se necesitan?
- Habilidades y competencias: ¿Tenemos todos los conocimientos y las capacidades necesarias, y, en caso contrario, cómo los conseguimos?

Dada la variedad de proyectos, es difícil brindar otra cosa que no sean consejos generales sobre cómo definir los objetivos. Algo importante es que tienen que ser SMART —en inglés, *specific, measurable, achievable, realistic and time-based* (específicos, mensurables, alcanzables, realistas y con un plazo determinado)—. Sin embargo, los objetivos no son meras instrucciones sobre tareas para realizar. El BSC no es una herramienta de gestión de proyectos, es una medición estratégica del desempeño. Como tal, el número de objetivos normalmente no debe superar los cuatro o cinco por perspectiva. Si se considera que cada objetivo se medirá con uno o dos indicadores, cinco objetivos multiplicado por dos indicadores multiplicado por cinco perspectivas implicarán tener que supervisar 50 desarrollos.

Otros enfoques de la asistencia eficaz a partidos políticos

Las opciones sugeridas en este documento no son los únicos intentos de hacer que la asistencia a partidos políticos sea más transparente, eficaz y responsable. Uno de los valores principales de IDEA Internacional es que no tiene carácter normativo cuando se trata de los contextos institucionales de la democracia. IDEA Internacional también aplica este principio al metanivel de la planificación y la implementación de proyectos, es decir que favorece los enfoques alternativos o complementarios para aumentar la eficacia de la asistencia a partidos políticos.

Un ejemplo integral de un marco distinto es la Metodología para el diagnóstico de capacidades (*Capacity Diagnostics Methodology*) del PNUD (UNPD, 2006a), que sistematiza distintos tipos de capacidades y la formación de capacidades relevantes para el trabajo del PNUD, describe formas de hacer un análisis de las necesidades y especifica indicadores que pueden usarse para supervisar el progreso del proyecto. Sin embargo, el marco se limi-

ta a analizar la capacidad y por ende no es apropiado para todos los tipos de proyectos de asistencia a partidos políticos. El PNUD también publicó el *Handbook on Working with Political Parties* [Guía de trabajo con partidos políticos] (UNPD, 2006b) que incluye un capítulo sobre el desarrollo de programas de asistencia.

También pueden ser útiles otras metodologías que no fueron desarrolladas especialmente para proyectos de asistencia a partidos políticos. (A veces hace falta adaptarlas según corresponda.) Un ejemplo lo constituye “Drivers of Change” [Propulsores del cambio] del Ministerio para el Desarrollo Internacional (*Department for International Development, DFID*). Este es un marco de análisis que intenta identificar los agentes, las instituciones y las estructuras que impulsan o inhiben el cambio. El material “Power Analysis” [Análisis de poderes] de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional adopta un enfoque similar. Esta información es importante y debe volcarse directamente al análisis de las necesidades y a la fase de planificación. ■

Asistencia eficaz
a partidos políticos
*Partidos más sólidos
para una mejor
democracia*

Conclusiones

La asistencia a partidos políticos es un área compleja con muchos actores y una amplia gama de enfoques programáticos. También es más delicada y política que otras áreas de la asistencia a la democracia —como la asistencia electoral—, que suelen incluir una cantidad considerable de asistencia técnica. La falta de sistematización y contextualización simultáneas deriva en proyectos ineficientes o sobre cuyo impacto sólo puede especularse.

Dado el carácter delicado del trabajo con partidos políticos, estos puntos débiles también hacen que sea fácil acusar a la asistencia internacional a partidos políticos de ser partidista o de interferir con los asuntos internos de otros países. Los principios conjuntos ayudarán a superar esta situación y facultarán a los actores en lugar de limitarlos.

Aunque la diversidad es buena, los principios en común facilitan mucho el intercambio de información y hacen que la información esté disponible y sea entendible más fácilmente. Es muy conveniente desarrollar estos principios de la asistencia eficaz a partidos políticos. La participación activa de todas las partes involucradas es fundamental en el proceso futuro y, en especial, es importante la perspectiva de los socios en la

asistencia; por eso, es preciso garantizar que esta se incluya.

Los principios deben equilibrar distintas necesidades. Por un lado, tienen que ser abiertos y lo bastante generales como para adecuarse a necesidades y requisitos operativos muy divergentes de un proyecto. Por otro lado, tienen que ser lo bastante específicos como para cumplir con el objetivo principal de los estándares en común, que es facilitar el intercambio de información, actividades más precisas, y mejor cooperación y coordinación. A partir de 2008, IDEA Internacional invitará a las partes involucradas a una serie de talleres sobre los distintos subtemas tratados en este documento para avanzar hacia la elaboración de principios en común para la asistencia eficaz a partidos políticos.

Desarrollar principios y herramientas no es fácil, pero sí es factible. Este documento ofrece recomendaciones y sugerencias para hacerlo de modo viable. Sin embargo, este es sólo el comienzo del proceso. Es preciso que toda la comunidad internacional de asistencia a partidos políticos —donantes, proveedores y socios en la asistencia— se reúna para seguir debatiendo el tema. IDEA Internacional está preparada para actuar como entidad organizadora y, por ello, presentará propuestas concretas sobre cómo puede desarrollarse el proceso.

Referencias

- Adejumobi, S., *Political Parties in West Africa: The Challenge of Democratization in Fragile States* (Estocolmo: IDEA Internacional, de próxima aparición en 2008)
- Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3ª edición (San Francisco: Jossey-Bass, 2004)
- Burnell, P. (ed.), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization* (Londres: Cass, 2000)
- Burnell, P. (ed.), *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies* (Londres y Nueva York: Routledge, 2006)
- Burnell, P. (ed.), *Evaluating Democracy Support: Methods and Experiences* (Estocolmo: IDEA Internacional/Sida, 2007)
- Carey, J. y Reynolds, A., “Parties and accountable government in new democracies”, *Party Politics*, 13/2 (2007), pp. 255–74
- Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties’ in New Democracies* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2006)
- Chege, M., *Political Parties in East Africa: A Diversity in Party Systems Within a Region* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Doherty, I., “Democracy out of balance: Civil society can’t replace political parties”, *Policy Review*, 106 (2001), pp. 25–35
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life* (Nueva York: Wiley, 1956)
- Erdmann, G., “Hesitant bedfellows: The German Stiftungen and party aid in Africa”, en Burnell, P. (ed.), *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies* (Londres: Routledge, 2006), pp. 181–99
- Erhardy, P., “Mapping the activities of democracy assistance foundations in the western Balkans and the Black Sea region”, Informe, (Estocolmo: Olof Palme International Center, 2006)
- Gershman, C. y Allen, M., “The assault on democracy assistance”, *Journal of Democracy*, 17/2 (2006), pp. 36–51
- Harmel, R. y Janda, K., “An integrated theory of party goals and party change”, *Journal of Theoretical Politics*, 6/3 (1994), pp. 259–87
- IDEA Internacional, *Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2002)
- IDEA Internacional, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, 2ª edición (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Kaplan, R. S., “The balanced scorecard for public-sector organizations”, *Harvard Business Review*, noviembre de 1999, (1999)
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P., “The balanced scorecard: Measures that drive performance”, *Harvard Business Review*, enero/febrero de 1992 (1992), pp. 71–9
- Kumar, K., “Reflections on international political party assistance”, *Democratization*, 12/4 (2005), pp. 505–27
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. y Pizarro Leongómez, E., “The crisis of democratic representation in the Andes: An overview” en Mainwaring, S.; Bejarano, A. M. y Pizarro Leongómez, E. (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford, California: Stanford University Press, 2006), pp. 1–44

- Matlosa, K., *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and Their Role in Democratization* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- NDI, “A guide to political party development”, Informe (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2001)
- Niven, P. R., *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies* (Hoboken, Nueva Jersey: Wiley, 2003)
- OCDE, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (Development Assistance Committee, DAC)* (París: OECD-DAC, 2003)
- Roncagliolo, R. y Meléndez, C. (eds.), *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (Estocolmo: IDEA Internacional; Lima: Asociación Civil Transparencia, 2007)
- Salih, M. y Nordlund, P., *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Scarce, D. y Fulton, K., *What If? The Art of Scenario Thinking for Nonprofits* (San Francisco: Global Business Network, 2004)
- Stojarová, V. et al., *Political Parties in Central and Eastern Europe: In Search of Consolidation* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Suri, K., *Political Parties in South Asia: The Challenge of Change* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Umaña Cerna, C., “Mapeo sobre la cooperación internacional con los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana”, Informe (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- UNDP 2006a, *Capacity Diagnostics Methodology User’s Guide* (Nueva York: UNDP, 2006)
- UNDP 2006b *Handbook on Working with Political Parties* (Nueva York: UNDP, 2006)
- van Wersch, J. y de Zeeuw, J., “Mapping European Democracy Assistance: Tracing the activities and financial flows of political foundations”, *Documento de Trabajo N° 36* (La Haya: Clingendael, 2005)

Abreviaturas

AECI:	Agencia Española de Cooperación Internacional
AusAID:	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (<i>Australian Agency for International Development</i>)
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BRIDGE:	Generación de Recursos para la Democracia, la Gobernabilidad y las Elecciones (<i>Building Resources in Democracy, Governance and Elections</i>)
BSC:	Cuadro de mando integral (<i>Balanced Scorecard</i>)
CDI:	Centro de Instituciones Democráticas (<i>Centre for Democratic Institutions</i>), Australia
CIDA:	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (<i>Canadian International Development Agency</i>)
DFID:	Ministerio para el Desarrollo Internacional (<i>Department for International Development</i>), Reino Unido
EMB:	Órgano de gestión electoral (<i>Electoral Management Body</i>)
FES:	Fundación Friedrich Ebert (<i>Friedrich-Ebert-Stiftung</i>), Alemania
FNSr:	Fundación Friedrich Naumann (<i>Friedrich-Naumann-Stiftung</i>), Alemania
FPI:	Fundación Pablo Iglesias, España
HBS:	Fundación Heinrich Böll (<i>Heinrich Böll-Stiftung</i>), Alemania
HSS:	Fundación Hanns Seidel (<i>Hanns-Seidel-Stiftung</i>), Alemania
IDEA Internacional:	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IRI:	Instituto Republicano Internacional (<i>International Republican Institute</i>), Estados Unidos
KAS:	Fundación Konrad Adenauer (<i>Konrad-Adenauer-Stiftung</i>), Alemania
NDI:	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (<i>National Democratic Institute for International Affairs</i>), Estados Unidos
NED:	Fundación Nacional para la Democracia (<i>National Endowment for Democracy</i>), Estados Unidos
NIMD:	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (<i>Netherlands Institute for Multiparty Democracy</i>)
OEA:	Organización de Estados Americanos
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG:	Organización no gubernamental
OPIC:	Centro Internacional Olof Palme (<i>Olof Palme International Center</i>), Suecia
OSCE:	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>)
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RLS:	Fundación Rosa Luxemburg (<i>Rosa Luxemburg Foundation</i>), Alemania
SADC-PF:	Foro Parlamentario de Cooperación para el Desarrollo del Sur de África (<i>Southern African Development Cooperation—Parliamentary Forum</i>)
Sida:	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>)
SoD:	Análisis del estado de la democracia (<i>State of Democracy Assessment</i>)
UIP:	Unión Interparlamentaria

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*)

WFD: Fundación Westminster para la Democracia (*Westminster Foundation for Democracy*),
Reino Unido



IDEA INTERNACIONAL

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

SE -103 34 Estocolmo

Suecia

Tel. +46 8 698 37 00

Fax +46 8 20 24 22

E-mail info@idea.int

ISBN 978-91-85724-31-4