

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



42

Edición especial sobre democracia,
derechos políticos y participación ciudadana

Julio-Diciembre 2005

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: uinformacion@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
Los derechos políticos y las realidades de la democracia.....	9
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Los derechos políticos en el ámbito interamericano	
La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos.....	37
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia	87
<i>Santiago A. Canton</i>	
La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana	105
<i>Diego García-Sayán</i>	
Democracia, sistemas electorales y partidos políticos	
Ética, diálogo y democracia	123
<i>Manuel E. Gándara Carballido</i>	
Las crisis de las democracias en Latinoamérica	145
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina	161
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional	193
<i>Álvaro Artiga-González</i>	

Sistemas electorales en América Latina..... 211
Fernando Tuesta Soldevilla

El voto en el extranjero:
 Un acercamiento al modelo mexicano 227
Daniela Gil Sevilla

Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor 259
Raúl Ricardo Zúñiga Silva

Derechos políticos en las realidades nacionales

Ejercicio y límites de los derechos políticos
 en la legislación hondureña 301
Yoleth Emelina Calderón Umanzor

Algunas consideraciones sobre participación
 política indígena en Guatemala 327
Horacio Luis María Lazzari Mathieu

Effective policies and legal strategies for fighting political
 corruption in the funding of political parties and election
 campaigns in Brazil: empowering the ordinary citizen,
 preventing conflicts of interest reaching congressional
 investigations..... 349
Flávio Pimenta de Souza

Ley de cuotas y participación política
 de las mujeres en el Ecuador 377
Aide Peralta Zambrano

Desencuentros entre la participación política tradicional y la
 participación política formal: la participación política del pueblo
 Shipibo Konibo dentro del proceso de la descentralización..... 407
Karina Vargas Hernández

Democracia, sistemas electorales y partidos políticos

Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina

*Flavia Freidenberg**

Introducción

Los partidos políticos quieren ganar elecciones y, en esa tarea, emplean todas las estrategias posibles. A muchos no les importa si sus propuestas son incluyentes; si en la elaboración de las mismas participan muchos militantes; si hay una adecuada distribución de los diferentes grupos en los órganos de dirección; si esos grupos están representados en las candidaturas. Tampoco les preocupa si la elección de sus candidatos resulta exclusivamente de la voluntad de su líder; si eso supone cambiar los nombres que decidieron las directivas locales e, incluso, no les inquieta la violación de los Estatutos o el acomodo de sus reglas a la coyuntura del momento. No están angustiados por el control que otros militantes puedan ejercer sobre su comportamiento a través de los procedimientos internos y los mecanismos de sanción partidista ni tampoco por el hecho de que una vez en el cargo no se lleven a la práctica las promesas realizadas durante la campaña.

A los políticos todo esto no les preocupa, fundamentalmente, porque no condiciona el resultado electoral. El hecho de que sus órganos de gobierno sean poco representativos, irrespetuosos de las opiniones disidentes y escasamente competitivos no condiciona su éxito electoral. Así que, frente a la pregunta: ¿cuánta democracia interna necesitan los partidos para sobrevivir en una democracia representativa? La respuesta es, sencillamente, ninguna. Los partidos oligárquicos pueden subsistir

* Argentina. Profesora Ayudante Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y de la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Iberoamérica y Portugal. Secretaria de Redacción de *América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales*, editada por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Especialista en sistemas políticos latinoamericanos; partidos y sistemas de partidos; elecciones y comunicación política. Profesora visitante de la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa (México); de la Universidad Nacional de Honduras; de la FLACSO-Sede Ecuador; Universidad de Machala y la Pontificia Universidad Católica de Quito, entre otros centros de estudio superior en América Latina. Ha publicado diversos libros y artículos sobre sus temas de especialidad.

de por vida en un sistema democrático e, incluso, una democracia puede permanecer en el tiempo sin que sus partidos sean internamente democráticos.

Los sistemas políticos latinoamericanos han sido ejemplo de ello donde, tras los procesos de democratización de las décadas de 1970 y 1980, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de competencia. Desde los inicios de esos procesos, la mayoría de partidos maximizaron sus esfuerzos para competir en la arena electoral, sin realizar intentos significativos por mejorar la transparencia de su vida interna; de generar competencia al interior de las organizaciones para la definición de los cargos de representación popular; de garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones o de potenciar el control político entre sus miembros. Los partidos funcionaron (y muchos continúan haciéndolo) como herméticas cajas negras.

Mientras los partidos fueron considerados piezas centrales de la transición política, esto no fue reclamado. Pero, tras los fracasos en el gobierno y el incremento de la desconfianza de los ciudadanos, el foco de atención pasó a estar en el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas. Desde diversos sectores comenzaron a presionar para que los partidos cambiaran; para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos. El argumento en este sentido era claro. A pesar de que no se necesite a corto plazo ser democrático internamente, a largo plazo, el modo en que los partidos se comporten afectará el rendimiento democrático, la percepción de los ciudadanos respecto a su relevancia en el sistema político y la calidad de las instituciones democráticas.

El objetivo de este trabajo es triple. Primero, se analizan algunos de los desafíos problemáticos a los que se enfrentan los partidos en los sistemas políticos latinoamericanos, a partir de tres dimensiones: en su relación con el entorno; de cara a su gestión de gobierno y en su organización interna. Segundo, se exploran los cambios organizativos llevados a cabo y los efectos –positivos y negativos– que han tenido sobre la vida del partido. Tercero, se presentan una serie de reformas partidistas orientadas hacia una mayor democratización interna. El dilema de los partidos es cómo ser internamente democráticos (inclusivos), sin dejar de ganar elecciones. El desafío es encontrar

caminos que lleven a que las organizaciones de partidos sean más incluyentes y competitivas, ganando elecciones.

El análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo, en línea con la literatura de la elección racional. Estos dos enfoques sugieren que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre el comportamiento de los políticos y, a la vez, siguiendo a Hazan (2002), se argumenta que diferentes tipos de comportamientos en materia de democratización interna tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto. Los datos aquí presentados corresponden a un proyecto de investigación que se está desarrollando desde el año 2001, que ha tenido varias etapas con sus consiguientes subproductos, los cuales han sido financiados por diversas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas¹.

Los problemas a los que se enfrentan los partidos: entre el deber ser y la realidad política

Los partidos actúan para representar, movilizar, reclutar y seleccionar élites, socializar y presentar opciones para los votantes, armonizar intereses, ser vehículo de participación, proveer de políticas públicas al gobierno, asegurar la existencia de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático. Sin partidos, la democracia representativa es imposible². En estos contextos, los partidos deberían ser capaces de ganar elecciones, siendo internamente competitivos, ampliamente incluyentes, respetuosos de las opiniones divergentes y facilitadores del control interno por canales

¹ Soy deudora de los insumos y los recursos del Proyecto de Investigación “Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina” (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001. En el año 2003 y 2004 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica) para la elaboración de diferentes subproductos sobre el tema y, en 2004, International IDEA (Suecia) y PNUD me contrataron para que profundizara en el estudio de procesos de selección de candidatos de los partidos de la región andina. Para 2005, la Fundación Carolina (España) me financió una estancia de investigación en la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa, para el estudio de los procesos de selección de candidatos y la democracia interna en los partidos mexicanos.

² Si bien esto es objeto de debate en diversos sectores académicos, en este trabajo se parte de la premisa de que: “[...] political parties created democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of parties” (Schattschneider 1941[1964]:1).

institucionalizados. Pero esto es parte del “deber ser” y la realidad política suele ser otra cosa³.

¿Cuáles son los desafíos problemáticos a los que se enfrentan los partidos en la actualidad? En contextos competitivos, con altos niveles de incertidumbre en los resultados, los desafíos son constantes e imprevistos. Aún así, es posible resumir una serie de problemas que, de un modo u otro, tendrían que superar los partidos. Esos problemas se pueden agrupar en tres dimensiones:

- 1) En relación a su entorno:
 - a) La desconfianza de los ciudadanos y los mitos sobre el funcionamiento partidista (función de representación)
- 2) En relación con la función de gobierno:
 - a) Transfuguismo y disciplina partidista
 - b) La formación para gobernar y la escasa renovación de los políticos
- 3) En relación con la organización interna:
 - a) La superación de las prácticas de organización informal
 - b) El clientelismo
 - c) La tensión entre los candidatos políticos profesionales vs. los candidatos *externos*
 - d) La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido
 - e) El tipo de relación entre las unidades partidistas en el territorio
 - f) El financiamiento, el acceso a los medios de comunicación y el gasto electoral

³ Esta visión enfrenta una serie de limitaciones. Primero, es una consideración normativa, ya que forma parte del mundo de los valores. Segundo, está condicionada por el modelo de partido que se tenga en mente y por la subcultura partidista. La definición de lo que significa la vida democrática, la manera en que se conciba organizativamente a los partidos y la cultura político-partidista condicionarán las expectativas respecto a su funcionamiento así como también las prácticas y procedimientos que se entiendan como más democráticos. La existencia de diversos modelos organizativos de partidos (de notables, de masas, atrápalotodo, cartel) hará que los partidos funcionen de manera diferente, en función de lo que sus miembros consideren que significa ser (o no ser) democrático.

- g) La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente

1) En relación a su entorno

- a) La desconfianza de los ciudadanos y los mitos sobre su funcionamiento

Los partidos deben enfrentar cada vez más un entorno conflictivo. Los ciudadanos ya no creen en ellos. Esto es evidente. Se manifiesta en las encuestas de opinión, en el sentir cotidiano y, en algunos países, en una cada vez mayor apatía y abstención electoral. Los políticos (y sus partidos) se enfrentan a una creciente “descapitalización” frente a los ciudadanos⁴. El índice regional de confianza en las instituciones (los tres Poderes del Estado y el poder municipal) y actores (élite política y partidos) era en 2002 de 1,91 (en una escala de 1 a 4) con grandes diferencias entre los países. En ese momento concreto, Argentina (1,43), inmersa en una seria crisis, era el país que se situaba más claramente en la posición inferior de la escala, lejos de Guatemala (1,71), Ecuador (1,72) y Colombia (1,77). Los valores más altos los tenían Honduras (2,24) y Costa Rica (2,23)⁵.

En relación a esos niveles de desconfianza también hay mucho de desilusión. Durante décadas la literatura enfatizó que una democracia competitiva requería de partidos bien organizados; más cercanos al modelo de integración de masas de corte europeo, preocupados por la participación de los ciudadanos de manera activa en el acontecer político regional y con una intensa vida organizativa. Esos elementos han formado parte de la visión de los ciudadanos respecto a los partidos, condicionando lo que ellos han esperado de estas instituciones. La apreciación de que “no hay partidos” o de que “están en crisis” puede incluso pensarse por el desencanto que provoca que los partidos no están haciendo lo que los ciudadanos esperan o, de manera más precisa, que no están poniendo en práctica lo que un modelo organizativo específico de partidos señala que deberían hacer (el modelo de integración de

⁴ El capital político, entendido como el grado de confianza en las diferentes instituciones y actores políticos, se ve afectado por el pobre desempeño de la economía, en lo atinente al mantenimiento de tasas de crecimiento continuadas en la década de 1990 y al fracaso en la disminución de la brecha de la desigualdad; y por el crecimiento de la percepción de corrupción generalizada. (Alcántara 2005).

⁵ PNUD 2004: 241.

masas). Y esta percepción no es exclusiva de América Latina, ya que también está presente en otros contextos regionales⁶.

Esto también se encuentra vinculado con la tensión entre participación y representación política, en los términos acuñados por Touraine⁷. En algunos países se continúa viendo a la democracia como el espacio privilegiado de la participación por encima de la representación. Como una manera de ir por fuera de los partidos, en algunas situaciones, se han organizado nuevas alternativas de representación, vislumbrándose redes asociativas que vinculan a los actores con centros de poder a través de lazos interpersonales, mediáticos y/o interorganizativos⁸. Ejemplos en este sentido se encuentran en los movimientos de mujeres pobres en las villas miserias chilenas; grupos vecinales o barriales en el interior de Perú vinculados a la izquierda; asociaciones voluntarias o movimientos eclesiales de base de la Iglesia Católica en Brasil; en los movimientos de lucha por la tierra en Brasil y Paraguay; los “piqueteros” en Argentina o Uruguay o plataformas ciudadanas de lucha por la democracia (como Conciencia en Argentina; Corporación Participa en Chile; Participación Ciudadana en Ecuador y República Dominicana y Asociación Civil Transparencia en Perú). Es cierto que muchos de estos mecanismos están ocupando un espacio que en una democracia liberal deberían ser monopolio de las instituciones de intermediación como los partidos políticos. En algunos escenarios incluso muchos ciudadanos culpan a los partidos de todos los males de la política y esperan que sean estas redes las que canalicen sus demandas y resuelvan sus problemas.

2) En relación con la función de gobierno

a) Transfugismo y ausencia de disciplina partidista

Muchos partidos de América Latina encuentran que una vez que una vez que sus candidatos ganan las elecciones y acceden a los cargos de representación popular; estos deciden apartarse del partido, migrar hacia otra agrupación o quedarse como independientes. En aquellos países donde las fronteras para salirse de un partido son altas, por la presencia de fuertes subculturas partidistas y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el costo de irse del partido también

⁶ Linz (2002); Daalder (2002).

⁷ 1989:443.

⁸ Chalmers, Martin y Piester 1997:545.

es alto. Pero hay otros casos, donde el nivel de incentivos para quedarse son menores que los que existen para irse. En este sentido, no existen suficientes instrumentos para conseguir altos niveles de disciplina interna que les haga permanecer en el partido.

Si bien no hay datos cuantitativos sobre el nivel de transfuguismo de los sistemas de partidos latinoamericanos; en algunos de ellos como Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala, se han dado casos significativos de migración de partidos, lo que también muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización partidista los problemas internos. En una investigación publicada recientemente se señaló que en Guatemala nueve de cada diez consultados consideraron que el transfuguismo era un verdadero problema, opinión compartida por la mitad de los entrevistados en Panamá⁹. En Ecuador, el transfuguismo ha sido uno de los factores que ha dificultado la gobernabilidad en las dos últimas décadas.

b) La formación para gobernar y la escasa renovación de los políticos

La capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los políticos de los partidos, lo cual está íntimamente vinculado con los niveles de democracia interna de la organización. El 64% de los consultados en Centroamérica señaló que la renovación de las cúpulas partidarias era problemática¹⁰. Esto se ve en que en muchos partidos los líderes que estaban en la década de 1980 son los que continúan controlando hoy las organizaciones partidistas. El nivel de renovación es escaso y, en todo caso, lo que se da es una “clonación” más que una “renovación” de la dirigencia partidista, a través de la participación de los hijos/as o sobrinos/as de los líderes históricos en los puestos claves¹¹.

La formación de los cuadros políticos suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de *marketing* y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus

⁹ Archard y González 2004: 94.

¹⁰ Archard y González 2004: 101.

¹¹ Ejemplo de ello se encuentra hoy en Honduras, donde los dos principales partidos están controlados por hijos de ex Presidentes de la República.

programas de gobierno y gestión de sus cargos¹². Aún cuando muchos partidos cuentan con fundaciones de análisis de la realidad política, todavía se observan carencias en el conocimiento y en la formación de los “futuros gobernantes”, en las propuestas que realizan a sus electores, producto más de la improvisación que del análisis sistemático de la realidad. La gestión de gobierno es clave. Como señaló Dieter Nohlen, en una conferencia reciente en la Universidad de Salamanca, el problema de las democracias latinoamericanas está en la incapacidad para darse buenos gobiernos. Los partidos (y sus políticos) se enfrentan a un reto central en este sentido. Ser capaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas en un contexto complejo, de manera innovadora, donde hay poco margen para decisiones autónomas e improvisadas. Este es un gran desafío.

3) En relación con la organización interna

a) La superación de las prácticas de organización informal

Los principales partidos de Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay poseen densas organizaciones partidistas, profundamente arraigadas pero predominantemente informales. Estas organizaciones, que contienen desde redes de patronazgo y clientelismo hasta asociaciones de vecinos y grupos de hinchas de fútbol, no se encuentran contempladas en los Estatutos, son raramente registradas por las autoridades u órganos del partido y se encuentran fuera de la visión de los académicos. Sin embargo, constituyen el corazón de muchos partidos latinoamericanos: reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos. Es así que los análisis que ignoran estas estructuras pierden de vista gran parte de lo que realmente ocurre dentro de un partido.

Las decisiones, y la manera en que se adoptan, no dependen de los órganos de gobierno formal sino que son decisiones de liderazgos personalistas o de los caciques regionales; las carreras partidistas están determinadas por los contactos personales y las redes de patronazgo y

¹² Como señaló César Gaviria en la reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos de la OEA en el año 2001: “los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar... los candidatos emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales en el proceso de ganar elecciones (...) Ni las campañas reservan recursos para la transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos”.

no por el aparato burocrático; las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que trabajan desde la casa o los lugares de trabajo de los militantes o los caciques regionales y el financiamiento de la actividad partidista se consigue de manera informal (usualmente ilegal), a partir del patronazgo, las donaciones ilegales o los recursos estatales. Estos tipos de comportamientos tienen consecuencias sobre el funcionamiento de la democracia y afectan la calidad de las mismas¹³.

b) El clientelismo

El intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes) es uno de los problemas más graves de la política latinoamericana actual y uno de los elementos que sirve para la vinculación entre sectores sociales y el mundo político, en un contexto donde el Estado no responde a las necesidades básicas de los ciudadanos¹⁴. El clientelismo impregna la vida cotidiana de las sociedades latinoamericanas, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político¹⁵, sino como parte de la cultura política de la región.

c) La tensión entre los candidatos políticos profesionales vs. los candidatos *externos*

A muchos militantes, que han pasado gran parte de su vida trabajando voluntariamente para una organización partidista, no les agrada la llegada de “arribistas”, esto es, nuevos miembros que ingresan directamente para ser candidatos, saltando por encima de las reglas y de los propios militantes. La inclusión de candidatos externos puede

¹³ Un análisis detallado de este tipo de funcionamiento informal puede encontrarse en el texto de Freidenberg y Levitsky (próxima publicación).

¹⁴ Extensa es la literatura que describe los procesos clientelares. En el trabajo de Archard y González (2004:96-100) se presentan ricas declaraciones de los políticos centroamericanos justificando este tipo de comportamiento. Los trabajos de Auyero (2000) son interesantes muestras de la relevancia de las prácticas clientelares más allá de un mero intercambio material.

¹⁵ Algunas entrevistas realizadas en Ecuador (Freidenberg 2003) o en Centroamérica (Archard y González 2004) sostienen esta afirmación. Una declaración citada en este último texto es: “(el clientelismo) no es malo ni bueno (...) La gente pide empleo, y eso es natural”.

no sólo generar fricciones internas sino también tener consecuencias sobre la coherencia programático-ideológica del partido, la disciplina interna y la relación entre el candidato y el partido. Estos candidatos suelen tener sus propios recursos económicos, mediáticos y políticos para llevar adelante sus campañas electorales, imponiéndose muchas veces por encima de las estructuras partidarias. La introducción de este tipo de candidatos es un indicador de estrategias de tipo “*catch-all*” por parte de la organización, lo que supone la búsqueda del elector medio, la moderación ideológica del partido e, incluso, el olvido de sus vínculos programáticos de cara a ganar la elección.

d) La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido

Un número importante de partidos políticos suele excluir de los órganos de representación y de los procesos políticos a los diversos grupos que integran el partido¹⁶ o a otros subgrupos que están socialmente subrepresentados: indígenas y afroamericanos, mujeres y jóvenes. Los partidos suelen ser organizaciones excluyentes y oligárquicas en las que líderes deciden e imponen sus posiciones políticas y programáticas; sin importar las demandas de esos subgrupos o fracciones internas¹⁷. Esta característica hace que los ciudadanos se alejen cada vez más de ellos y sientan que su participación individual no resulta importante ni tomada en cuenta en caso de que decidieran participar dentro de la organización.

El nivel de participación (e inclusión) de los militantes en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones son claves para comprender el nivel de democracia interna de un partido. No basta con hacer elecciones internas o con elegir competitivamente a los candidatos. Un partido será más democrático cuando en sus órganos de gobierno se hallen representados todos los sectores que integran la comunidad partidista; cuando las decisiones sean fruto de la discusión y el debate de esos miembros y cuando los miembros no reciban represalias por expresar sus convicciones y/o disentir con la coalición

¹⁶ Alcántara y Freidenberg 2001.

¹⁷ Freidenberg 2005.

dominante. El efectivo respeto al pluralismo es lo que hace más democrático a un partido.

e) El tipo de relación entre las unidades partidistas en el territorio

Otra dimensión clave, y que ralentiza el funcionamiento del partido, tiene que ver con el tipo de relación que se da entre los órganos internos y las unidades del partido distribuidas territorialmente. Para que haya mayores niveles de democracia interna se debe dar una mayor descentralización territorial de las decisiones (beneficiar a la periferia) y una mayor desconcentración funcional en la formulación de políticas (beneficiar a mujeres, jóvenes y grupos étnicos). La vinculación con la democracia interna es clara. Una mayor participación de los militantes, sin exclusiones (territoriales o funcionales), en el proceso decisional, sin sanciones por expresar las diferencias y una mejor representación en los órganos de gobierno supone un mayor pluralismo dentro de la organización.

f) El financiamiento, el acceso a los medios y el gasto electoral

Hace unos meses, en una reunión del Protocolo de Tikal, un político dominicano señalaba que en sus partidos: “el que paga, manda”, esto es, quién pone el dinero para la campaña electoral es el que decide quién va a ser candidato de la organización. Conseguir recursos para la financiación de la actividad partidista suele ser un problema para los políticos, porque suele ser una de las causas de la corrupción política¹⁸. Los recursos que antes se obtenían de los propios militantes resulta necesario conseguirlos por otras vías e incluso muchas candidaturas se suelen definir más por el dinero que el candidato tenga que por su trabajo o afiliación partidista. Los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que estos, al ser los candidatos, financien las actividades electorales. Los altos costos de la campaña electoral, la impresionante inversión necesaria para poder acceder a los medios de comunicación audiovisuales y los gastos de campaña son, cada vez

¹⁸ Archard y González 2004:107.

más, limitantes de la actividad partidista y tienden a generar mayor inequidad en la competencia partidista¹⁹.

g) La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente

Durante décadas, la creencia más común ha sido que la democracia interna no aumentaba las posibilidades de éxito en las elecciones, ya que para ganar se necesitaban altos niveles de disciplina y cohesión interna, mostrar un partido unido y homogéneo ante el electorado, lo cual se alejaba del pluralismo y la posibilidad de disidencia, requisitos fundamentales para la democratización de los partidos. La relación conflictiva entre las exigencias de democracia interna²⁰ y la necesidad de ganar elecciones es el mayor desafío que enfrentan los partidos políticos en la actualidad, aunque éste sea un dilema clásico en la historia de los partidos.

La inclusión de las elecciones internas no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si se consideran los más de 60 procesos eleccionarios registrados en el período postransición, en los que se utilizó este mecanismo, sólo 20 han sido exitosos. Esto da sustento a la afirmación de Colomer²¹ de que los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las presidenciales. La democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral, lo que puede generar pocos incentivos

¹⁹ Un ejemplo reciente de inequidad respecto al gasto electoral ha sido la campaña del PRI para Gobernador del Estado de México, donde ha habido una relación bastante clara entre dinero gastado, exposición mediática e incremento en las encuestas de intención de voto.

²⁰ Esto es el hecho de que en un partido los líderes y candidatos son elegidos por los miembros, a través de mecanismos competitivos. Los órganos de gobierno no discriminan la integración de los diferentes grupos (incluso los que son minoritarios); aquellos que piensen distinto pueden expresar sus preferencias sin temor a ser castigados. Los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se da el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garantizan la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones (Freidenberg 2005).

²¹ 2002:119.

a los políticos para que lleven a cabo procesos aperturistas en los mecanismos de selección de candidatos.

¿Qué intentaron hacer los partidos para ser más democráticos internamente?

El descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de crisis económicas han llevado a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna eran centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad. Fruto de esta reorientación, en los últimos años, un número importante de partidos latinoamericanos realizó cambios organizativos y estatutarios significativos. Las reformas se han realizado fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos, como el de mujeres, en las listas de candidatos y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular. Las reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí.

Los esfuerzos por la introducción de cuotas mínimas de representación femenina tuvieron resultados diversos en aquellos casos donde se discutió (Uruguay y México) y consiguió su aprobación (Argentina 1991; Paraguay 1996; Bolivia, Brasil, Perú, Panamá, República Dominicana 1997; Colombia 2000; Costa Rica 1997/2000; Ecuador 2000 y Venezuela). La evaluación de la introducción de cuotas de género en la legislación a pesar del poco tiempo que llevan funcionando ha supuesto un incremento en la cantidad de mujeres parlamentarias. En 1950 estas representaban el 0,8%; en el año 2000 la cifra había aumentado hasta un 12,9²². La presión externa para que los

²² En la práctica, de los cinco países que tienen cuotas con ubicación precisas en las listas, Argentina y Costa Rica, tienen niveles de representación acordes a los porcentajes establecidos en la cuota, mientras que Bolivia, Paraguay y Ecuador tienen déficit de representación, lo que muestra la insuficiencia de la medida en contextos de débil institucionalización. Hay cuotas mínimas para fomentar la participación de los indígenas de entre el 5 al 25% en el PS y del 10% en el Partido por la Democracia, pero se echa en falta una posición igualitaria en este sentido en los partidos donde la población indígena es mayoría (Guatemala, Perú, Bolivia y Ecuador) así como también para fomentar la participación de los jóvenes como por ejemplo en el PRD (República Dominicana) donde los órganos del partido deben estar integrados al menos con un 20% de jóvenes menores de 35 años; en el Partido Socialista (Chile) que introduce mecanismos de discriminación positiva para este colectivo social y en el FMLN donde también se fomenta la participación de los jóvenes en los órganos de gobierno. (Wide 2002).

partidos presentaran listas con cuotas de género ha influido en que éstos incorporaran medidas en sus Estatutos para adecuarse a esa exigencia, tanto para los cargos de representación popular como para la dirección de sus partidos²³. Aún así, en la práctica, muchos de esos esfuerzos no se han traducido en una mayor participación de las mujeres en las decisiones partidistas.

En cuanto a los procesos de selección de candidatos a cargos de representación popular, la tendencia general fue la introducción de elecciones internas (abiertas y/o cerradas) para seleccionar candidatos presidenciales. A partir de la década de 1990, muchos partidos de América Latina comenzaron a realizar esfuerzos en este sentido. *Viejos* partidos incorporaron mecanismos competitivos (elecciones internas) en sus estructuras oligárquicas y *nuevos* partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos en la agenda política y mediática como una manera de combatir la política tradicional. La idea motriz era que la centralización de las nominaciones en las cúpulas (o en un líder) era mucho menos competitiva y plural que la realización de un proceso electoral y que los que eligieran a sus candidatos a través de mecanismos competitivos (donde cada militante fuera igual a un voto), tenían más probabilidades de ser transparentes y democráticos y, con ello, disminuir la distancia con los ciudadanos.

Algunos países introdujeron en su legislación electoral reformas orientadas a hacer los procesos de selección de candidatos más competitivos (Bolivia, Costa Rica, Colombia Honduras, Paraguay, Uruguay, Argentina, Perú, Panamá, República Dominicana, Venezuela); mientras que en otros, algunos de sus partidos, sin que la legislación les obligara, llevaron adelante esos procesos en alguna oportunidad (Argentina antes de 2002, Nicaragua, Guatemala). En los países donde se legislaron los procesos de selección de candidatos los procesos

²³ Ejemplo de ello ha sido la introducción de una cuota mínima del 20% para cargos directivos en el PC de Paraguay y el MAS de Venezuela; al menos del 25% de los cargos a la Convención en la UCR y en los cargos de dirección y candidaturas en el PRD (República Dominicana); del 30% de los cargos internos en el PT y el PDT en Brasil; PA en Panamá; PS y PDC en Chile; AD en Venezuela; ID en Ecuador y PDC en El Salvador y del 40% en el Partido por la Democracia en Chile y los de Costa Rica. En Nicaragua, en 1994, se incorporó en los Estatutos del FSLN la participación de la mujer en los órganos de dirección, en los de elección y en los cargos de responsabilidad gubernamental. Así, un 30% de los órganos nacionales y locales deben ser integrados por mujeres. En México, cada partido establece sus patrones de desarrollo de la legislación. Mientras en el PRI y el PRD (que tienen cuotas diferentes, del 50% y del 30% respectivamente) de cada tres candidatos, uno debe ser mujer; en el PAN no se especifica el orden de prelación de las candidaturas. También el FMLN (El Salvador) prevé una cuota específica para género en sus cargos de dirección.

difieren entre sí, las variaciones han estado dadas por el número y tipo de personas que participan en la elección²⁴, por la simultaneidad o no de los procesos²⁵, por la necesidad de celebrar acuerdos para realizarlas²⁶ y por la participación (o no) de órganos electorales en su organización y/o supervisión²⁷. La Tabla I resume la legislación de los países de América Latina sobre los procesos de selección de candidatos.

²⁴ En cuanto a los actores participantes, en algunos casos fueron todos los ciudadanos (Uruguay, Bolivia, México y Colombia), sólo los afiliados y los que no tienen afiliación con ningún partido (Argentina) o únicamente los miembros del partido (Honduras, Paraguay, Panamá, El Salvador, República Dominicana y Chile).

²⁵ En relación al momento de celebración de las elecciones, se diferencian según se hagan de manera *simultánea* para todos los partidos y estipulada por la ley electoral (como Uruguay, donde se ha hecho coincidir la elección en un mismo día para todos los partidos, luego de la reforma constitucional que sustituyó el sistema de lemas) o si los partidos la hacen como una *elección individual*, sin afectar en el proceso a otros partidos (como en Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica, Colombia y México). En Argentina, la nueva ley establece que sean simultáneas pero en la práctica (2002) se hicieron de manera individualizada.

²⁶ Otra diferencia entre los partidos que realizan internas es si contemplan (o no) el acuerdo entre los precandidatos para llevar a cabo la elección (como en Colombia) o si los resultados de las internas deben ser ratificados por los órganos del partido (como en Costa Rica, el FSLN en Nicaragua y el PRD de República Dominicana). Una modalidad distinta es la que se da cuando los órganos nacionales primero precalifican a los candidatos y luego convocan a las bases del partido para que participen con su voto en el proceso electoral (PLD en República Dominicana y el PDC en Chile), lo que sería simplemente un mecanismo de legitimación de acuerdos entre élites, aunque en Chile esto se encuentra normado en la Ley.

²⁷ Hay países en los que los órganos electorales participan en la organización, administración y fiscalización de las elecciones internas (Uruguay, Bolivia, Panamá, Colombia, Paraguay, Honduras, Perú y Venezuela), aunque los grados de participación varían de caso en caso.

**Tabla I:
Mecanismos de selección de candidatos según
la normativa vigente**

Normas			Tipo de mecanismo					
Regulado en		Partidos sujetos de...	Tipo de mecanismo que regula la legislación		Modo de realización de las elecciones internas según las normas			
C	Ley		¿Elecciones internas vs. Convención?	En la práctica, ¿elecciones internas?	C/supervisión organismo electoral	¿Simultáneas vs. separadas?	Financiación	
			En la norma					
Argentina	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si, a veces	Si, veedores electorales nombrados por Justicia Electoral, cuando los partidos lo soliciten	Simultáneas (x fórmula) Distrito a distrito, en legislativas	-
Bolivia	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si	No*	Separadas	-
Brasil	No	No	Derecho Privado	Convención	Si, una vez	-	-	-
Colombia	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas y/o Convención	Si, a veces	Si, Consejo Nacional Electoral	Separadas Simultáneas hacia dentro**	Pública
Costa Rica	Si	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas cerradas ***	Si	Si, Tribunal Supremo de Elecciones	Separadas	No fondos públicos
Chile	No	No	Derecho Privado	****	Si, a veces	Si, fedatario público designado por órgano electoral para observar	-	-
Ecuador	No	No	Derecho Privado		Si, una vez	-	-	-
El Salvador	No	No	Mixto		Si, a veces	-	-	-
Guatemala	No	Si	Derecho Público	Convención	Si, una vez	-	-	-
Honduras	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si	Si, Tribunal Supremo Electoral	Simultáneas (tercer domingo febrero)	-
México	No	No	Derecho Público		Si, a veces	-	-	-
Nicaragua	No	No	Derecho Público		Si, a veces	Si, Tribunal Electoral, a pedido de las partes	-	-
Panamá	No	Si	Derecho Privado	Elecciones cerradas	Si	No (sólo para resolver posibles conflictos)	Simultáneas	Pública
Paraguay	No	Si	Derecho Público	Elecciones cerradas	Si	No (mínimo control)	Separadas	No fondos públicos
Perú	No	Si	Derecho Privado	Elecciones cerradas/ abiertas Convención *****	Aún no hubo elecciones desde la aprobación de la ley	Si, ONPE	Separadas 210 y 180 días antes elección	Pública
Dominicana ^A	No	Si	s/d	Elecciones abiertas	Si, a veces	(a espera de ser reglamentado)	Simultáneas	-
Uruguay	Si	Si	Mixto	Elecciones abiertas	Si	Si, Corte Electoral	Simultáneas (último domingo abril)	-
Venezuela	Si	Si	Mixto	Elecciones cerradas	Si	Si, Consejo Nacional Electoral	Separadas	No fondos públicos

Ver siguiente página

* En Bolivia en 1999 la ley otorgó potestad a la Corte Nacional Electoral para controlar a los partidos pero fue dejado sin efecto a partir del reglamento de la ley de 2001.

** Significa que todos los niveles institucionales de un mismo partido que decidan hacer las elecciones internas deben llevarlas a cabo en la misma fecha.

*** Los resultados de las elecciones están sujetas a ratificación de la dirigencia del partido, por lo menos en términos formales.

**** En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia, específicamente el Consejo General, someta su propio candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido, de forma que la candidatura se proclama oficialmente si el aspirante es aceptado por dichos militantes. Las decisiones de los partidos deben ser mediante sufragio personal, igualitario y secreto (Art. 30, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de 1996). No impone la celebración de internas.

***** En Perú, la ley establece que cada partido pueda elegir el mecanismo de selección. Presenta diversas opciones, aunque a nivel nacional obliga a hacer elecciones internas.

^ En República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia aprobó un recurso de inconstitucionalidad de la ley de elecciones internas obligatorias a los partidos políticos # 286-04 aprobada en octubre de 2004, por deberse de “obligaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos de los partidos” (En Clave Digital, 17 de marzo de 2005).

Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de selección de candidatos: sus condicionantes y sus efectos sobre el funcionamiento partidista

En la práctica, 33 partidos latinoamericanos han celebrado por lo menos una vez elecciones internas, cerradas o abiertas, desde la década de 1980. Esas experiencias han tenido efectos diversos sobre el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Algunos de esos efectos han sido positivos pero otros no tanto. La introducción de internas competitivas ha refrescado las estructuras tradicionales de los partidos latinoamericanos, un mayor número de actores ha participado en la definición de las candidaturas, se ha reducido el grado de centralización en el proceso y con ello se ha conseguido (en algunos casos) quitar el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas. Esto se ha traducido en una mayor transparencia, debate y circulación de la información entre sus militantes e, incluso, ha limitado (por lo menos en un punto concreto) la designación a “dedo”.

La celebración de internas ha sido una medida importante pero también ha tenido efectos negativos sobre la vida interna del partido y sobre otras dinámicas del sistema político. Tras la realización de estos procesos se ha dado una mayor fragmentación y enfrentamiento entre las facciones internas (ANR-PC, PLRA; ID, PLH, PNH, FMLN) e,

incluso, se ha afectado la gobernabilidad del país (Paraguay). También ha socavado la autonomía de los partidos, por la participación de los militantes de otras agrupaciones en la definición de la candidatura presidencial, apoyando aquella que más le beneficiaba al partido opositor (FREPASO en 1995 en Argentina) o por la intromisión del Estado en asuntos propios de los partidos con claras sospechas de favoritismo pro-gubernamental (como en República Dominicana). Además, en algunas situaciones la celebración de internas ha reforzado el poder de las élites en el control partidista y el mantenimiento del *status quo* (ID en Ecuador, Bolivia, Honduras, Paraguay, República Dominicana) y ha aumentado las desconfianza de los ciudadanos por denuncias de fraude (FMLN en 2003), corrupción y manejo fraudulento del financiamiento de las elecciones internas, procesos que de por sí resultan muy costosos para los partidos (Bolivia 1999).

**Tabla II:
Selección de candidatos presidenciales
en América Latina (año de realización)**

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiva	Líder
Argentina	FREPASO (94) FREPASO-UCR (99), UCR (02), IU (89)	PJ (88)a	PJ (83,94,99,02)a UCR (82,89,94)		
Bolivia	MNR (99), MIR (99)		MNRb, MIRb, MAS (02) ADN (85-97)b		UCS (97,00)b
Brasil		PT (02)	PDT, PMDB, PSDB, PT, PFL		
Colombia	PLC (90,94)a	PCC (98)	PCC (90,94,02), PLC (98,02)a		
Costa Rica	PLN (desde 85, 89,93,97,01) PUSC (89,93,01)a		PFD (89, 93,97,01) PUSC (97)		
Chile	Concertación (93,99,01,05)	PS	PPD (93,99,01), PDC (93,99,01)e RN (93,99,01)e, UDI (93,99,01)e		
Ecuador		ID (87), DP (02)	PSC, DP, ID	MUPP-NP	PRE (desde 84)
El Salvador		FMLN (94,99,03)	ARENA (94,99,03)		
Guatemala		PAN (03)	FRG (02), PAN		
Honduras		PLH (85,93,97,00,05) PNH (85,93,97,00,05)			
México	PRI (99) a	PAN (99, 05)a	PRD (99)a, PAN (antes de 99)		PRI (hasta 99)
Nicaragua	FSLN (96,01)d		PLC (96, 01)		PLC
Panamá		PA (98), PRD (98,03), PP (98)	PA (93, 03)b, PRDb (93) MOLIRENA		
Paraguay		ANR-PC (90,94,99) PLRA (90,94,99) PEN (90,94,99)			
Perú		APRA (85,00), AP (04)	APRA, PP		
R. Dominicana	PRSC (96,02)	PRD (desde 82)	PLD (99)c PRSCb	PRSC (99)	
Uruguay	EP-FA (96,99, 03) PC (99,03), PN (99,03)		EP-Fab, Pcb, PNb*		
Venezuela	COPEI (98)	AD (68,78,83,93) COPEI (93)	AD(98), COPEI (73,87,98) MAS (88,98)		MVR (98,00) PPT, PT

Ver siguiente página

* Antes de la reforma electoral, los candidatos se elegían por el sistema de ley de lemas, tras el acuerdo entre las élites para las nominaciones.

- a. Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los Estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.
- b. Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ellos, se modificaron las normas de elección.
- c. Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.
- d. Convenciones o Directorio ratifican resultados elecciones internas.
- e. Convenciones o Directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

Fuente: Freidenberg (2005, con actualizaciones).

El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales del partido ha generado conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido. Esto a su vez puede llevar a la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra²⁸ y a un mayor desarrollo de “outsiders” de la política, que utilizan al partido como un “taxi” para cada elección. La celebración de internas ha llevado a que los partidos confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de aquellos ciudadanos que participan en las elecciones son generalizables a las del electorado en general. Se corre el riesgo que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido. Con la intención de incluir al mayor número de votantes, esto ha supuesto estrategias de tipo *catch all*, lo que potencia la ambigüedad programática y que los candidatos rehuyan hacer propuestas y declaraciones demasiado precisas ideológicamente.

²⁸ Alcántara 2001.

**Tabla III:
Consecuencias de realizar elecciones internas**

Positivos	Algunos ejemplos
La celebración de elecciones internas supone mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones.	PRI – México 99 (elección presidencial)
La celebración de elecciones internas implica mayor competencia interna así como también un mayor número de actores participan en la definición de la candidatura (mayor pluralismo interno).	UCR – FREPASO 99 (elección presidencial) PAN – México 05 (elección presidencial)
La celebración de elecciones internas genera mayores posibilidades de definición de la candidatura entre diferentes partidos.	Concertación – Chile 99, 05 (elección presidencial) Alianza – Argentina 99
La celebración de elecciones internas implica mayor circulación de la información entre los militantes.	*
Negativos de las elecciones internas abiertas o cerradas	
Las elecciones internas abiertas fomenta la injerencia del entorno, menoscabando la autonomía partidista.	Frepaso – Argentina 95 PRD Caso Tlaxcala 04
La celebración de internas abiertas incentiva el uso de estrategias electorales del tipo “catch all” y a la ambigüedad programática, ya que los candidatos buscarán no dar declaraciones ideológicas demasiado precisas y se moverán más por las preferencias del electorado en general que por las de sus militantes (confusión de las preferencias electorales).	*
La celebración de elecciones internas abiertas supone una mayor personalización de la política. El candidato se coloca por encima de la organización, ya que se busca su legitimación fuera de ella, lo que potencia el personalismo.	PRI – México 99
La celebración de elecciones internas (abiertas o cerradas) incentiva el fraccionamiento interno, el aumento de la conflictividad y la posibilidad de salida de grupos del partido.	ARENA - El Salvador 05 (elecciones municipales) FMLN – El Salvador 03 ANR-PC - PLRA – Paraguay ID – Ecuador 84 PLH, PNH – Honduras 05
El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes del partido ha generado conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido.	*
Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son y que abren el proceso de definición de la candidatura a diferentes actores del partido.	ARENA vs. FMLN 04 PAN vs. PRI 00
La celebración de elecciones internas aumenta las posibilidades de ingobernabilidad del sistema político.	Paraguay
La celebración de internas cerradas puede fortalecer el poder de las élites dentro del partido y mantener el <i>statu quo</i> .	Ecuador (ID 84), Honduras, Bolivia, Paraguay
La celebración de elecciones internas incrementa los costos de la política y el gasto electoral (ya que hace que el partido invierta en dos campañas).	*

* No hay ejemplos puntuales porque son características que se dan en la mayor parte de los procesos.

Las experiencias recientes muestran además que continúa habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales

—de carácter autónomo— y recursos no estrictamente partidistas que condicionan los procesos de selección de los candidatos, entre los que cabe destacar cuatro: a) el de la inexistencia de padrones de afiliados actualizados y disponibles para todos miembros de la organización; b) el del financiamiento; c) el del papel de los órganos electorales sobre la actividad de los partidos y, uno de corte más voluntarista, d) el de la disposición de las élites ha llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento partidista. Estos condicionantes pueden hacer fracasar cualquier proceso de cambio partidista o de reforma democratizadora. De ahí su importancia.

Sin padrones de afiliados, disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes sino también para cualquier militante que quiera formar su fracción interna o presentar su candidatura, no es posible el pluralismo y la democratización interna. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral de cara a los otros partidos, que se empleen discrecionalmente los registros de afiliados y se facilita la participación y las probabilidades de triunfo de todos aquellos que quieran ser candidatos²⁹. Los dirigentes de las fracciones minoritarias no conocen a su potencial electorado y ni siquiera saben cuántos militantes tiene el partido como para poder desarrollar una estrategia específica de captación de las bases. Sin padrones, no es posible realizar elecciones internas competitivas, simplemente porque se desconoce las características del electorado y no se sabe a quién hay que ir a movilizar.

La cuestión del financiamiento de las campañas para la elección interna es otro de los condicionantes de los procesos de selección. Los políticos se quejan del costo de llevar a cabo dos campañas electorales: una para la interna y otra para la general, lo cual supone el incremento del gasto electoral. Algunos países han decidido financiar con dinero público el gasto que esto supone (Colombia, Perú, Panamá) pero en el resto de países este es un tema que no está definido. Las posibilidades de ser candidato también están sujetas a los recursos con los que se cuentan para la campaña, lo que introduce un nuevo elemento de discriminación sobre las candidaturas.

La participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha generado críticas por parte de diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en

²⁹ Excepciones en este sentido son la informatización del padrón de afiliados que ha realizado el Partido Aprista Peruano y la del Partido Acción Nacional en México, donde se pueden consultar vía electrónica los padrones del partido.

los procesos de selección de candidatos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Esto tiene que ver con la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía partidista y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista. Un exceso de control del Estado sobre los partidos supone una pérdida de autonomía de estos para tomar sus decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos. El caso de Tlaxcala en el PRD en México en 2004 es un ejemplo de injerencia del TRIFE en las decisiones internas de un partido.

¿Qué hacer para que los partidos sean más democráticos internamente, sin dejar de ser eficientes electoralmente?

1. *Elecciones internas cerradas, simultáneas, obligatorias para todos los partidos, supervisadas por el tribunal electoral*, donde participen sólo los militantes del partido, con el fin de garantizar la idea de “un hombre/una mujer, un voto”, preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones. Este mecanismo implica una mayor participación de los militantes, ayuda a que el partido se movilice y se preocupe por intereses sociales hasta el momento no representados, permite dirimir conflictos entre múltiples liderazgos o entre facciones internas y, finalmente, mejora el nivel de legitimación de la organización ante la opinión pública.
2. *Extensión de los procesos eleccionarios para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales*. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo “*top down*” (de abajo hacia arriba) para garantizar que los militantes participan en dicho proceso. Esos procedimientos deben extenderse por todo el país y no sólo en la Capital o las ciudades más importantes. Además, los partidos podrían contar con cuotas de participación para representar las unidades geográficas dentro del partido. Estas instancias deberían ser espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros al partido, recolección de demandas ciudadanas locales, elaboración de propuestas programáticas, introducción de nuevas estrategias mediáticas y de comunicación política.
3. *Introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las*

bases. Uno de los problemas claves –hasta el momento muy poco explorado en el análisis sociopolítico– es el de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes. Esto se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y candidatos. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Para Maravall³⁰, un partido será internamente democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y éstos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido. Esos mecanismos deben contemplar la posibilidad de que los militantes puedan exigirles explicaciones a las autoridades partidistas, cuando sus decisiones no satisfacen su actuación o cuando no son lo suficientemente participativos en la definición de sus políticas y sus propuestas.

4. *Mayor circulación de la información e informatización de la información*. Los partidos deberían incorporar mecanismos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en la organización. Todo proceso electoral tiene que estar acompañado de una correcta informatización de la membresía y de padrones actualizados. Los miembros del partido deben contar con información clara y veraz, de manera abierta y regular del partido, sus estrategias y posiciones programáticas. El partido tiene que conseguir que las diferentes ramas del partido estén en comunicación constante, que se discutan las políticas con los miembros de esas ramas (mujeres, jóvenes) así como también las actividades que desarrollan de cara a la movilización electoral y a la gestión gubernamental.
5. *Renovación de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos*.
6. *Incentivos que reduzcan el patrimonialismo*. Otra propuesta es que la ley establezca restricciones al patrimonialismo, poniendo limitaciones a la distribución discrecional de puestos (y candidaturas) a familiares de los dirigentes de mayor jerarquía.

³⁰ 2003:115.

7. *Capacitación de los miembros del partido en temas de gobierno.* Creación de grupos de estudio, equipos de investigación, empleo de nuevas tecnologías y construcción de redes de transmisión de la información entre los miembros. El punto central, como señala el NDI (2003), es que los miembros del partido tengan la capacidad y la posibilidad de involucrar a los líderes del partido en un intercambio de ideas y en la toma de decisiones. Desarrollo de vías de comunicación horizontal y vertical dentro del partido. Capacitación de los miembros en nuevas destrezas para enfrentar los desafíos partidistas y las exigencias de gobierno. Esto tiene que ver con la necesidad de profesionalización y adecuación a los nuevos retos que supone la comunicación política, los cambios en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la información y la comunicación y la reingeniería electoral.

Conclusiones

La celebración de elecciones internas es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la democratización de los partidos. Es decir, hacer elecciones es sólo un paso, de los muchos que hay que andar. La hipótesis de que un mayor número de actores en el proceso de nominación reduciría el grado de centralización se corrobora pero eso no significa que sólo con ello los partidos ya sean internamente democráticos, lo cual se corresponde con lo sucedido en las experiencias europeas³¹. No basta con hacer elecciones internas. Hay que transformar los espacios de decisión para que sean genuinamente competitivos y transparentes así como también debe haber mecanismos de control para que los militantes castiguen a los políticos corruptos, a los que no cumplen con el programa del partido o a los que son desleales a los principios de la organización.

Celebrar elecciones es clave para el desarrollo de una organización internamente democrática. Para llegar a ese nivel de desarrollo organizativo también se tienen que dar tres principios, que se describen a continuación:

Los políticos deben querer la reforma (deben querer modernizar sus partidos). Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso, se

³¹ Esta hipótesis fue corroborada empíricamente y discutida en Katz (2001); Pennings y Hazan (2001); Linz (2002).

convertirán en los principales impulsores de las elecciones internas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su organización política por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos y, de ese modo, disminuir la distancia cada vez mayor de los ciudadanos hacia ellos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados o por mera necesidad electoral.

Hay que evitar ver a los partidos desde un punto de vista meramente formal. Los partidos funcionan en torno a otras “lógicas”. Hay que identificar claramente la importancia de las relaciones sociales y prácticas políticas “reales” presentes en las organizaciones. Hay partidos que cuentan de manera predominante con reglas, estructuras y/o procedimientos informales. Y esto condiciona cualquier proceso de democratización interna, sobre todo si uno no los ve...

Los ciudadanos tienen que castigar en las urnas a aquellos partidos que no se comporten democráticamente. Y no al contrario. La inclusión de elecciones no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si los ciudadanos votan a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, pues entonces, los políticos volverán a las viejas prácticas. Deben existir incentivos claros (políticos e institucionales) para que los partidos transformen sus mecanismos internos. Por tanto, no se puede esperar que el mero hecho de hacer internas garantice (o mejore las posibilidades) de éxito electoral.

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

Referencias Bibliográficas

Alcántara Sáez, M. "Politics and society in Latin American". *Social Forces* (en prensa). 2005.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. Eds. *Partidos Políticos de América Latina*. Fondo de Cultura Económica e IFE. México, 2003.

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

Barreiro, Belén, Fernández Mellizo-Soto, María, León, Sandra e Urquizu, Ignacio. "La selección adversa en los partidos". Periódico *El País*, Madrid, 4 de julio 2003, página 16.

Chalmers, Douglas, Martin, S. y Piester, K. "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?" En: Douglas Chalmers et al. *The New politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press. Oxford, 1997.

Colomer, Josep. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h), Juan. Comp. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, 2002.

Daalder, Hans. "Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique". En: Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press. Oxford, 2002.

Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steve. "The Life of the Party? Understanding Informal Party Organization in Latin America". *Party Politics* (en prensa). 2005.

Freidenberg, Flavia. "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en los partidos de América Latina". *Polis I* (1): 91-134, Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Iztapalapa. México, 2005.

Freidenberg, Flavia. "Democracia Interna: reto ineludible de los partidos políticos". Conferencia impartida en la XXIV Reunión del Protocolo

de Tikal-Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Santo Domingo 23 al 26 de octubre. 2004.

Freidenberg, Flavia. *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Transparencia Internacional e IDEA. Lima, 2003.

Katz, Richard. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy". *Party Politics* Vol. 7 (3): 277-296, Sage Publications. London, 2001.

Kavanagh, Dennis. "Democracia partidaria y marketing político: ¿sin lugar para aficionados?". *Diálogo Político I*: 33-45, Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, 2004.

Hazan, Reuven. "Candidate Selection". En: Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the study of Elections and Voting*. Sage Publications. Londres, 2002.

IIDH. *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*. PRODECA y IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica, 2004.

Linz, J.J. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En: Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, 291-317. Oxford, 2002.

Orozco Henríquez, J. de Jesús. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional". Trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.

Pennings, Paul y Hazan, Reuven. "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences". *Party Politics* Vol. 7 (3): 267-275, Sage Publications. London, 2001.

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

Sánchez, Fernando. "Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento". Trabajo presentado en el Taller "Agenda para el Fortalecimiento de Partidos Políticos en

Centroamérica y República Dominicana”. IIDH. San José, Costa Rica, 2004.

Schattschneider, Elmer E. *Party Government*. Holt, Rinehart and Winston. New York, 1964. 1941.

Touraine, Alain. *América Latina. Política y sociedad*. Espasa Calpe. Madrid, 1989.

Wide, J. “Women’s political representation around the globe”. Trabajo presentado en la Commonwealth Conference on Educational Administration and Management. Suecia, 2002.

Siglas de los partidos analizados:

Argentina

UCR = Unión Cívica Radical

PJ = Partido Justicialista

FREPASO = Frente País Solidario

IU= Izquierda Unida

Bolivia

ADN = Acción Democrática Nacionalista

UCS = Unidad Cívica Solidaridad

MIR = Movimiento Izquierda Revolucionaria

MNR = Movimiento Nacionalista Revolucionario

MAS = Movimiento al Socialismo

Brasil

PFL = Partido Frente Liberal

PSDB = Partido Social Demócrata Brasileiro

PMDB = Partido Movimento Democrático Brasileiro

PT = Partido de los Trabajadores

PDT= Partido Democrático de los Trabajadores

Chile

UDI = Unión Demócrata Independiente

RN = Renovación Nacional

PS = Partido Socialista

PPD = Partido por la Democracia

PDC = Partido Democracia Cristiana

Colombia

PLC = Partido Liberal Colombiano

PCC = Partido Conservador Colombiano

Costa Rica

PUSC = Partido Unidad Social Cristiana

PLN = Partido Liberación Nacional

PFD = Fuerza Democrática

Ecuador

DP = Democracia Popular

ID= Izquierda Democrática

PRE= Partido Roldosista Ecuatoriano

PSC= Partido Social Cristiano

MUPP-NP = Movimiento Plurinacional Unidad Pachakutik – Nuevo País

El Salvador

ARENA = Alianza Republicana Nacionalista

FMLN = Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

Guatemala

FRG = Frente Republicano Guatemalteco

PAN = Partido de Avanzada Nacional

Honduras

PLH= Partido Liberal Hondureño

PNH = Partido Nacional Hondureño

México

PRI = Partido Revolucionario Institucional

PAN = Partido Acción Nacional

PRD = Partido de la Revolución Democrática

Nicaragua

FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional

PLC = Partido Liberal Constitucionalista

Panamá

PA = Partido Arnulfista

PRD = Partido Revolucionario Democrático

MOLIRENA = Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
PP = Partido Popular (ex Partido Demócrata Cristiano)

Paraguay

ANR – PC = Alianza Nacionalista Republicana/P. Colorado
PLRA = Partido Liberal Radical Auténtico

Perú

APRA/PAP = Partido Aprista Peruano
AP = Acción Popular
PP = Perú Posible

República Dominicana

PLD= Partido de la Liberación Nacional
PRD= Partido Revolucionario Democrático
PRSC = Partido Social Cristiano

Uruguay

PN = Partido Nacional (Blanco)
PC = Partido Colorado
EP-FRENTE AMPLIO = Encuentro Progresista/Frente Amplio

Venezuela

COPEI = Comité de Organización Política Electoral Independiente
AD = Acción Democrática
PPT = Partido Todos por la Patria
MVR = Movimiento Quinta República
MAS = Movimiento al Socialismo

