

DEMOCRACIA INTERNA: RETO INELUDIBLE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

Flavia Freidenberg**
Universidad de Salamanca
flavia@usal.es

Nota del Consejo Editorial

Recepción: Noviembre 2005

Revisión, corrección y aprobación: Noviembre 2005

Resumen: Explica la definición de "democracia interna de los partidos políticos", apuntando los cambios que los partidos deben generar desde su interior para que la selección de los candidatos a los diferentes puestos de elección popular sea democrática, también se refiere a la autorregulación partidaria. Por último expone lo que se ha hecho en los diferentes países de América Latina para ejecutar dicha regulación.

Palabras claves: Democracia Interna del Partido Político / Autorregulación Partidaria / Organización del Partido Político / Comicios Internos / Partidos Políticos / Sistemas de Cuotas / Derecho Electoral / Derecho Comparado América Latina.

Abstract: Explains the definition of the "internal democracy of political parties", as well as the internal changes that political parties must generate in order to assure the democratic process of candidates selection for the different positions of popular election, it refers also to the self-regulation of the political party. Finally it exhibits what has been done in different countries of Latin America to perform this regulation.

Key words: Internal Democracy of Political Party / Self-regulation of the Political Party / Political Party Organization / Internal Elections / Political Parties / Systems of Quotas / Electoral Law / Latin America Compared Law.

* Versión actualizada y modificada de la Ponencia presentada en la XVIII Conferencia del Protocolo de Tikal, Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe. Santo Domingo, 23 al 26 de septiembre de 2004.

** 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. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca (2001) y Master en Estudios Latinoamericanos por la misma Universidad (1999). Secretaria de Redacción de *América Latina Hoy*, Revista en Ciencias Sociales, editada por Ediciones Universidad de Salamanca desde 1997. Especialista en sistemas políticos comparados; organizaciones de partidos y sistemas de partidos; elecciones y comunicación política, con especial énfasis en América Latina, Países Andinos y México. Profesora visitante de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y de la Universidad Autónoma del Estado de México; de la Universidad Nacional de Honduras; de la FLACSO-Sede Ecuador, Universidad de Machala y la Pontificia Universidad Católica de Quito; de la Universidad Internacional de Andalucía, Santiago de Compostela y Granada (España); de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y de la Francisco Gavidia (El Salvador) y de la Universidad de Belgrano (Argentina). Investigadora visitante de *Boston University*, *Georgetown University*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador e Instituto de Estudios Peruanos. Ha publicado libros sobre las organizaciones de partidos en Ecuador: *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones* (Quito: Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, 2003, ISBN 9978-84-321-3) y, junto a Manuel Alcántara, *Los dueños del poder: Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)* (Quito: FLACSO Sede Ecuador, 2001, ISBN 9978-67-066-1); sobre la organización y el funcionamiento de los partidos políticos en América Latina: *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos de América Latina* (Lima: International IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2003) y junto a Manuel Alcántara ha editado los tres volúmenes sobre *Partidos Políticos de América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001. ISBN: 84-7800-842-X; 84-7800-836-5; 84-7800-837-3). Finalmente, ha desarrollado junto a Orlando D'Adamo y Virginia García Beaudoux diversas publicaciones sobre los efectos psicopolíticos de los medios de comunicación, como *Medios de comunicación de masas, efectos políticos y opinión pública. Una imagen, ¿vale más que mil palabras?* (Buenos Aires: Editorial Universidad de Belgrano, 2000, ISBN 950-577-285-8).

Sumario

I. Introducción

II. ¿Qué es la democracia interna? Definiciones conceptuales e indicadores

III. ¿Qué se ha hecho hasta ahora como parte de las reformas políticas en América Latina?

IV. ¿Qué hacer para que los partidos sean más democráticos internamente?

V. ¿Cuáles son los retos y desafíos a los que se enfrentan los partidos políticos de América Latina respecto a la democracia interna?

I. INTRODUCCIÓN

En 1911 Robert Michels, en su estudio sobre el Partido Socialdemócrata alemán, alertaba sobre uno de los problemas centrales a los que se enfrentan los partidos políticos: el de la Ley de Hierro de la Oligarquía. En su trabajo señalaba que un partido nunca sería democrático porque en la propia organización estaba el germen de la oligarquía. Esta descripción sobre las organizaciones partidistas europeas, realizada hace casi ya un siglo, podría extrapolarse hoy fácilmente a la mayoría de los partidos políticos latinoamericanos. Muchos partidos de la región (aunque es cierto que no sólo ellos) son organizaciones oligárquicas, donde se adoptan decisiones de manera excluyente, con liturgias cesaristas, sin tener en cuenta las opiniones de los militantes y donde éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones ya tomadas en círculos pequeños. En estos partidos, las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos y las bases militantes carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes si estos no cumplen con sus promesas electorales, sus programas de gobierno o sus compromisos internos. Esos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna..., a pesar de repetir incansablemente su vocación democrática.

La presencia de partidos con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos no ha impedido la rutinización de sistemas poliárquicos en América Latina. Tras los procesos de democratización de la década de 1980, la mayoría de los partidos se preocuparon por competir en la arena electoral y maximizar sus beneficios en las urnas, descuidando la transparencia de sus procedimientos, la opinión de los militantes y la inclusión de diversos subgrupos en los procesos partidistas. La creencia más común era que la democracia interna no aumentaba las posibilidades de éxito en las elecciones. Para ganar elecciones se necesitaban altos niveles de disciplina y cohesión interna, mostrar un partido unido y homogéneo ante el electorado, lo cual iba a contramano del pluralismo y la posibilidad de disidencia, requisitos fundamentales para la democratización de los partidos.

El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de crisis económicas profundas, han llevado a algunos a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna son centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad en la región. Sin partidos transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros (y ante la sociedad), la distancia entre organizaciones partidistas y ciudadanos se incrementa. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en mejorar el funcionamiento interno de los partidos y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos.

Los partidos políticos necesitan ganar elecciones para sobrevivir y, para ello, se enfrentan al desafío de las formas. Cada vez más importa "lo que se hace" y, fundamentalmente, "cómo se hace". Es cierto que algunos de los retos a los que se enfrentan en la actualidad los partidos tienen mucho de normativo y voluntarista. La democracia interna se presenta como una panacea difícil de alcanzar. Aún así, el sistema democrático necesita de partidos ágiles, participativos y transparentes; confiables y eficientes en la representación de las demandas de los ciudadanos y efectivos en la gestión de gobierno. Cualquier esfuerzo orientado hacia su democratización es poco, aún cuando no se sepa muy bien qué es lo que se puede encontrar al final del camino. Partidos excesivamente democráticos pueden resultar ingobernables pero partidos no democráticos afectan la confianza de los ciudadanos hacia ellos y la calidad del sistema democrático.

II. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA? DEFINICIONES CONCEPTUALES E INDICADORES

Una de las principales dificultades al tratar el tema de la democracia interna tiene que ver con su definición. ¿Qué es la democracia interna? No hay hasta el momento una única manera de definirla, toda vez que depende del enfoque en el cual cada uno se posiciona. Se la suele asociar a lo que debería ser un "*buen partido*" y toma diferentes rostros según sea la definición de democracia que uno defienda. Aún así, hay un mínimo. La "democracia interna" en un partido supone la adopción de los principios de este sistema político en el interior de la organización. Desde una perspectiva pluralista eso significa la inclusión del criterio de competencia, adopción de valores democráticos tales como la libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros y, por tanto, utilizar mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones, la participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político.

Para ello debe cumplir una serie de requisitos:

- garantías de igualdad entre los afiliados y protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
- mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) competitivos;

- participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización;
- activa influencia de los diversos grupos en la discusión y formación de las posiciones programáticas y elaboración de propuestas del partido y en las decisiones comunes que éste tome;
- respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la agregación mayoritaria de las voluntades individuales y garantías para las minorías;
- y control efectivo por parte de los militantes de los dirigentes, a través de procesos que castiguen o premien a los que toman las decisiones.

Evidentemente, no hay un sólo grado de democracia interna. En la práctica, puede haber organizaciones más o menos democráticas. Habrá más democracia interna sólo cuando haya una *buena dosis* de cada uno de los elementos mencionados. Lo que no está suficientemente claro aún, *es cuánto de cada uno de estos elementos son necesarios* para que un partido sea más democrático. Puede haber elecciones internas para elegir candidatos y autoridades pero que el partido continúe siendo oligárquico y cerrado a los militantes de base. Puede ser que un partido integre a diversos subgrupos en sus candidaturas, pero que esos candidatos/as sean elegidos "a dedo", sin una participación efectiva de los militantes ni competencia entre diversas candidaturas. Incluso pueden hacerse elecciones internas para seleccionar candidatos y/o autoridades, pero que sean sólo vehículos de legitimación de decisiones autoritarias y que los militantes no tengan ninguna posibilidad de ejercer control sobre las autoridades partidarias.

Si bien resulta difícil medir el nivel de democracia interna de un partido político, mi propuesta consiste en explorar la presencia de una serie de procesos en el funcionamiento interno; así como también el modo en que se llevan a cabo dichos procesos. Las dimensiones e indicadores a partir de los cuales se puede realizar mejor esa observación son tres:

- A. Selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas;
- B. 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;
- C. Rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases.

A. Selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas

El proceso de selección de candidatos es un indicador clave para descubrir el juego de interacciones que influyen en las decisiones que se dan en el interior de un partido. Los

métodos pueden ser clasificados de diversas maneras según sea el criterio empleado y la elección del mecanismo tiene consecuencias sobre el tipo de democracia interna que se da en la organización. Los mecanismos más participativos e incluyentes serán aquellos en los que se celebren elecciones y los menos serán en los que decide una sola persona (el líder del partido). El número de personas que participa en el proceso decisional es una variable fundamental para conocer el grado de democratización de un partido político.

Las circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna. Por ello, se debe garantizar el uso de mecanismos participativos en la elección de las autoridades como una manera de enfrentar la oligarquización organizativa. Posiblemente, este sea uno de los retos más difíciles de alcanzar. Cualquier político que tenga en sus manos la dirección partidista o el control de recursos de poder dentro de un partido político, no querrá desprenderse de ellos. Es natural que desarrolle actitudes conservadoras con respecto al cambio organizativo. Y, precisamente, el escaso recambio de las autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de miembros vinculados por lazos no burocráticos, son cuestiones que dificultan los niveles de democracia interna, ya que no facilitan la igualdad de oportunidades de los miembros de ascender en la carrera burocrática.

B. 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

Que un partido utilice elecciones para seleccionar a sus candidatos o a sus dirigentes no basta para que sea más democrático. 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, también importan al medir el nivel de democracia interna así como también es relevante la presencia de minorías y de grupos poco representados (mujeres, jóvenes) en los órganos de dirección y en las candidaturas del partido. La equitativa representación de los diferentes grupos suele buscarse a través de mecanismos normativos de discriminación positiva, que se convierten en acciones destinadas a favorecer la igualdad, la representación política y dar un trato preferencial a los sectores marginados.

En la práctica, no hay consenso sobre la adecuación de utilizarlos y, cuando se emplean, suelen ser para la representación de los grupos en las instituciones estatales y no en los partidos. El debate tiene dos posiciones. Por una parte, los que se manifiestan en contra de su uso porque señalan que su empleo – sin que medie la competencia de los iguales ante la ley – es una herencia medieval, corporativa y altamente anti-democrática. Por otra, quienes están a favor y sostienen que es un instrumento institucional que favorece la equiparación igualitaria de sectores desfavorecidos y que debe ser utilizado de manera provisional hasta que los diversos grupos consigan equiparar la representación. Así, un partido será más democrático

cuando en sus órganos de gobierno se hallen representados todos los sectores, incluyendo las minorías, que integran la comunidad partidista.

Una cuestión que aquí también importa es la representación territorial de los grupos locales en los órganos de decisión partidista. Para que se den mayores niveles de democracia interna debe haber una mayor descentralización territorial de las decisiones (beneficiar a la periferia). En resumen, debe darse la participación de los militantes en el proceso decisional central, sin exclusiones territoriales, sin sanciones por expresar las diferencias y una mejor representación en los órganos de gobierno.

C. Rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases

Una última dimensión, quizás la menos explorada en el análisis de la democracia interna, es la rendición de cuentas tanto de los dirigentes como de los candidatos respecto de los militantes del partido. La democratización se consigue con mayor control de los representantes por parte de los ciudadanos y esto se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y sus candidatos. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos en general es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Un partido será entonces internamente democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y estos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido. A pesar de ello, la idea de que los ciudadanos tengan la posibilidad de premiar y castigar no sólo en momentos de elecciones y respecto a políticas concretas es una medida posible, aunque difícil de poner en práctica.

En resumen, hoy sabemos que un partido gozará de mayores niveles de democracia interna

cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros, a través de mecanismos competitivos; en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios); aquellos que piensen distinto puedan expresar sus preferencias sin temor a ser castigados; los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se dé el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Un partido democrático será aquel que internamente acepte y ejerza el pluralismo, favoreciendo la participación de los miembros en cada proceso y garantizando que la *heterodoxia* del partido no sea castigada con la eliminación o la separación por manifestar sus descontentos. Democratizar es tanto *facilitar* la participación de todos

los actores partidistas (o un número importante de ellos) como *proteger* a los que piensan distinto.

III. ¿QUÉ SE HA HECHO HASTA AHORA COMO PARTE DE LAS REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA Y QUÉ EFECTOS HAN TENIDO?

Las reformas sobre el funcionamiento interno de los partidos en América Latina se han realizado fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron reformas en 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; en muchos casos, como resultado de conflictos internos de los propios partidos.

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 12,9 (Wide 2002)¹. La presión externa para que los 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 dirección de sus partidos². Aún así, en la práctica, muchos de esos esfuerzos no se han traducido en una mayor participación de las mujeres en las decisiones partidistas.

¹ 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. En Ecuador además, por ejemplo, para las próximas elecciones seccionales del 17 de octubre se han aceptado listas de candidatos que no respetan el criterio de alternancia estipulado en la ley. Finalmente, 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 (En Freidenberg 2005).

² Ejemplos de ello ha sido la introducción de una cuota mínima del 20% para cargos directivos en el Partido Colorado de Paraguay y el MAS de Venezuela; al menos del 25% de los cargos a la Convención para la representación de minorías 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; en Acción Democrática en Venezuela; en ID en Ecuador y el 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 prevé una cuota específica para género en sus cargos de dirección.

En cuanto a los procesos de selección de candidatos, la tendencia general fue la introducción de elecciones internas para seleccionar candidatos presidenciales. En Argentina, Paraguay, Chile, República Dominicana, El Salvador, México y Nicaragua la introducción de estos mecanismos fue por decisión de las élites partidistas, sin presión del régimen electoral, aunque luego se decidió incorporarlos como parte de las reformas dirigidas a mejorar la calidad de la representación democrática. Para enero de 2004, el escenario político-partidista latinoamericano se estructuraba en cinco grupos:

En primer lugar, los países donde los procesos de elección de candidatos estaban regulados por la Constitución o mediante legislación electoral, se prevé que el procedimiento sea la realización de elecciones internas (abiertas o cerradas) y las mismas ya se han llevado a cabo por lo menos una vez en uno de los partidos mayoritarios (Bolivia, Costa Rica, Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Argentina, a partir de 2003 aunque antes se hacían en algunos partidos sin que estuvieran reguladas).

En segundo lugar, los países donde no están regulados los mecanismos de elección de candidatos pero igualmente algún partido mayoritario ha utilizado elecciones internas en por lo menos una ocasión (Nicaragua, El Salvador, Ecuador, donde se llevó a cabo una única vez por un partido, y en México donde los Estatutos contemplan que los partidos elijan entre diferentes mecanismos para elegir a su candidato a Presidente).

En tercer lugar, los países donde las elecciones internas no se encuentran reguladas, no son obligatorias y hasta el momento no se han realizado en ningún partido (Brasil).

En cuarto lugar, los países que obligan a los partidos a utilizar un mecanismo de elección de candidatos distinto al de la elección interna, como es la Convención (Guatemala y República Dominicana, aunque en éste último los partidos han realizado algún tipo de elección interna desde 1982).

Finalmente, en Perú, la ley aprobada en 2003 establece que se realicen elecciones pero por el momento no se ha dado la oportunidad. En Colombia, donde sí están reguladas por una ley especial, no son obligatorias, aunque los partidos las han utilizado por voluntad propia en diversas ocasiones (PLC en 1990 y 1994 y PCC en 1998).

Sin dudas, desde la década de 1990 ha habido una fuerte tendencia hacia la incorporación de procesos de selección de candidatos más participativos e incluyentes, en particular, a través de elecciones internas abiertas. Estos procesos han sido diferentes entre sí. Las variaciones han estado dadas por el número y tipo de personas

que participaron en la elección de los candidatos³; por la simultaneidad o no de los procesos⁴, por la necesidad de celebrar acuerdos para realizarlas⁵ y por la participación (o no) de órganos electorales en su organización⁶.

Los efectos que las elecciones internas abiertas han tenido sobre los partidos latinoamericanos distan de ser los esperados. Si bien muchos partidos tuvieron cierto movimiento interno debido a la introducción de estos mecanismos competitivos, traducido en una mayor transparencia, debate y circulación de la información entre sus militantes; en la práctica, han tenido problemas para la cohesión en el Legislativo (Paraguay); fomentando una mayor fragmentación y enfrentamiento entre las facciones (ANR-PC, PLRA; ID, PLH, PNH, FMLN); generando espacios de intromisión de otros partidos y/o actores sociales en el ámbito interno, incluso beneficiando a los partidos opositores (Frepaso en Argentina en 1995); afectando la gobernabilidad del país (Paraguay) y reforzando el poder de las élites en el control partidista y el mantenimiento del *status quo* (Honduras, Paraguay, Uruguay, República Dominicana).

El hecho de que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales ha llevado a generar conflictos entre la cara burocrática y electoral del partido, 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. En este mismo sentido, si las elecciones internas generan mayor fraccionamiento, el presidente elegido puede tener más dificultades para relacionarse con los dirigentes y representantes de su partido en el Legislativo. Esto a su vez puede llevar a la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra. El hecho de que los ciudadanos participen en la selección de los candidatos no ha supuesto una mayor participación de las bases en los procesos internos, toda vez que éstas sólo fueron llamadas a plebiscitar entre candidaturas ya decididas y muchos veces sólo tuvieron un mero carácter de ritual legitimador. Quizás, debido a esas limitaciones, muchos partidos continúan empleando un órgano colegiado para designar a sus candidatos (PSC, DP e ID; PLC, PJ, UCR, PAP, ARENA, FRG) considerando que

³ 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) y en otros sólo los miembros del partido (Honduras, Paraguay, Panamá, El Salvador, República Dominicana y Chile).

⁴ En relación con el 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.

⁵ 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.

⁶ 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 y Venezuela), aunque los grados de participación varían de caso en caso.

éste tipo de mecanismo es el que mejor garantiza la representación interna, facilita la cohesión partidista y formenta la disciplina partidista.

IV. ¿QUÉ HACER PARA QUE LOS PARTIDOS SEAN MÁS DEMOCRÁTICOS INTERNAMENTE?

Siete propuestas para democratizar el funcionamiento interno de los partidos:

1. **Elecciones internas, ya!** (pero cerradas), con el fin de garantizar la idea de "un hombre, 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. Estas elecciones deben ser simultáneas, obligatorias para todos los partidos y con la participación de los organismos electorales en la organización del proceso.

Propongo elecciones internas cerradas debido a los costos de emplear las elecciones internas abiertas. En primer lugar, la participación del entorno en las decisiones internas afecta la autonomía partidista y pone en entredicho la naturaleza misma de la organización. En segundo lugar, la presión por encontrar y representar nuevos intereses alienta el empleo de estrategias electorales del tipo "*catch all*" y la ambigüedad programática, ya que los candidatos buscarán rehuir declaraciones ideológicas demasiado precisas, y se moverán no por los intereses de sus militantes sino por las preferencias del electorado en general. En tercer lugar, esta práctica hace que el candidato se coloque por encima de la organización, ya que se busca su legitimación fuera de ella, lo que potencia el personalismo y los liderazgos del tipo "*outsiders*".

2. Extensión de los procesos electorarios para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales.

Es fundamental extender los procesos participativos y transparentes a todos los niveles institucionales del partido. 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, entre otras.

3. **Mecanismos de acción afirmativa.** Los partidos deberían introducir en sus Estatutos mecanismos de "acción afirmativa" (cuotas) para fomentar la participación de

las mujeres, los jóvenes y las minorías étnico-culturales en las listas de candidatos y en los órganos de gobierno del partido. También deberían emplear la fórmula de representación proporcional en la conformación de dichos órganos como una manera de garantizar la participación de las corrientes minoritarias en la dirección partidista.

4. Introducción de mecanismos de control interno (Oficina del Defensor del Militante; expulsión de candidatos y autoridades que no cumplan directrices del partido; elecciones competitivas para elegir autoridades). Los partidos deberían incorporar mecanismos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido, así como también generar instrumentos que ayuden a poner en práctica la rendición de cuentas por parte de las autoridades y candidatos. 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.

5. Renovación de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos. A fin de asegurar que haya pluralismo el partido, algunos Estatutos establecen la prohibición de la reelección de las autoridades de los partidos. Otros señalan que para garantizar la eficiencia debe dársele la posibilidad de permanecer en el cargo, a los efectos de ser castigado o recompensado en función de la gestión que realice en el primer período.

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. De este modo, contribuiría a racionalizar la elección de los dirigentes y combatiría de una manera directa la política informal.

7. Modernización de los procedimientos. Circulación de la información. Informatización de la información. Los partidos deben incorporar mecanismos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido. Resulta fundamental que la realización de cualquier proceso electoral, ya sea de candidatos o autoridades, esté acompañado por una correcta informatización de la membresía y por padrones actualizados, de manera que no se infle el cuerpo electoral interno y de que se garantice la participación de todos aquellos que quieran ser candidatos o que simplemente quieran participar en los procesos internos.

Se propone la 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.

Se deben desarrollar vías de comunicación horizontal y vertical dentro del partido. Los miembros del partido deben contar con información clara y veraz, de manera abierta y regular de la información básica del partido, sus estrategias y posiciones programáticas. El partido tiene que conseguir que las diferentes ramas del partido estén en comunicación constante, que se "conversen" las políticas del partido con los miembros de esas ramas (mujeres, jóvenes) así como también las actividades que desarrollan.

8. Capacitación de los miembros. También es fundamental la capacitación de los miembros de los partidos en nuevas destrezas para enfrentar los desafíos partidistas y de su entorno. 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.

V. ¿CUÁLES SON LOS RETOS Y DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA RESPECTO A LA DEMOCRACIA INTERNA?

El camino hacia la democratización interna no está exento de dificultades. Hay una serie de cuestiones importantes que deben considerarse, toda vez que pueden minar cualquier proceso de cambio.

1. Los políticos deben querer la reforma (deben querer modernizar sus partidos)

Es muy difícil que los políticos reformen sus organizaciones sin incentivos claros y sin estar convencidos de la necesidad de los cambios que se deben realizar. Como señalaba un artículo de opinión en un periódico español en julio de 2002: vaya usted a un partido y proponga reformas. "Le anticipo la reacción: o bien una sonrisa autocomplaciente de indiferencia ante lo exótico o bien un rictus de autodefensa ante lo absurdo"⁷. Efectivamente, cualquier cambio requiere del convencimiento de los políticos con esas reformas. Sin ese apoyo, los cambios quedarán en la letra chica de los estatutos y reglamentos. Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso en términos electorales, se convertirán en los principales impulsores de las políticas de modernización interna.

Esto tiene que ver con **quién hace la reforma, cómo lo hace y bajo que marco político**. Todos sabemos que las reglas de juego son diseñadas e implementadas desde los propios partidos políticos y que son los políticos los que establecen esas reglas. 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

⁷ Andrés de Francisco. "¿Democracia de los partidos? Si, pero en serio". *El País.es* - Opinión - 11-07-2002.

cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos de cara a la democracia.

2. Los sistemas políticos deben aprobar arreglos institucionales que contribuyan (e incluso obliguen) a los partidos para que funcionen democráticamente. Si el impulso no viene de fuera de los partidos, es posible que no haya cambio.

El régimen electoral debe establecer la manera en que los partidos deben organizarse, ya sea en relación a su estructura, su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación de masas, los mecanismos de elección de candidatos y autoridades, el tipo y nivel de participación de los diversos grupos que integran el partido (mujeres, jóvenes y grupos étnicos) y el tipo de prácticas utilizadas para tomar decisiones.

3. Los tribunales electorales deberían controlar la aplicación de las reformas.

Al mismo tiempo que se da el marco institucional para generar los cambios, resulta fundamental que los tribunales electorales exijan a los partidos que respeten las normas. El incumplimiento de las mismas, debería imposibilitar la participación en los comicios. Por ejemplo, aquel partido que no respetase la cuota en la conformación de las listas de candidatos; que no empleara elecciones internas cerradas o que no institucionalice mecanismos de control internos; debería ser penalizado con la prohibición de participar en las elecciones.

Esto tiene que ver con la **necesidad de generar 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 supondría 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.

4. La opinión pública debería 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 se consideran los cerca de 60 procesos eleccionarios registrados en el período postransición, en los que se utilizó este mecanismo; sólo 20 han sido exitosos. Los resultados muestran cómo se mantiene la paradoja respecto a la relación conflictiva entre éxito electoral y democracia interna. Por tanto, no se puede esperar que el mero hecho de hacer internas garantice (o mejore las posibilidades) de éxito electoral. Además, partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados llegan a tener mejores resultados electorales que otros que no lo son. Esto significa que la democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral y generar pocos incentivos a los políticos para que acepten los procesos de cambio.

5. Finalmente, **hay que evitar la tendencia a ver a los partidos desde un punto de vista meramente formal**, minimizando la importancia de las relaciones sociales y prácticas políticas “reales” presentes en las organizaciones. Hay mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales -de carácter autónomo- y recursos no estrictamente partidistas que ayudan a que los partidos alcancen sus metas y tengan una conexión fuerte con el electorado. 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...

El futuro de los partidos políticos posiblemente esté asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; profesionalización de los políticos y fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone necesariamente reducir las ventajas de aquellos que viven de la política, promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos deberían suponer mayor número de votantes y afiliados al partido; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades del partido; mayor legitimidad frente al potencial electorado; elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos. Sin todo ello, será muy difícil superar la Ley de Hierro de la Oligarquía.

Tablas

TABLA 1: DEMOCRACIA INTERNA EN EL RÉGIMEN ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA

	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular				Mecanismo de selección de autoridades	Representación de género por discriminación positiva en la Ley				Control interno
	Constitución	Ley	¿Elecciones Internas?	Convención	Reguladas por Constitución o Ley	Sí o No	Listas %	Ubi c.	Cargos %	
Argentina	No	Si	Si, abiertas		No	Si (1991)	30	Sí		-
Bolivia	No	No			Si, legislación electoral	Si (1997)	30	Sí	30	RM
Brasil	No	No			No	Si (1997)	30	No		-
Colombia	No	Si	Si, abiertas		No	Si (2000)	30	No		-
Costa Rica	Si	Si	Si, cerradas/abiertas		Si	Si (1997/2000)	40	Sí	40	-
Chile	No	Si	Si, cerradas		No	No				-
Ecuador	No	No			No	Si (2000)	40	Sí		-
El Salvador	No	No			No	No				RM
Guatemala	No	Si		Si	Si, legislación electoral	No				-
Honduras	No	Si	Si, abiertas		Si, legislación electoral	No				-
México	No	No			No	Si (1996)	30	No		-
Nicaragua	No	No			No	No				RM
Panamá	No	Si	Si, cerradas		No	Si (1997)	30	Sí	30	-
Paraguay	No	Si	Si, cerradas		Si, legislación electoral	Si (1996)	20	Sí	20	-
Perú	No	Si	Si, cerradas/abiertas		Si, legislación electoral	Si (1997)	25	No		-
R. Dominicana	No	Si		Si	Si, legislación electoral	Si (1997)	25	No		-
Uruguay	Si	Si	Si, abiertas		Si, legislación electoral	No				-
Venezuela	Si	Si	Si, cerradas		No	Si	30			-

Listas % = Porcentaje de puestos mínimos que deben ser previstos como cuota de género en las listas de candidatos a cargos de elección popular.

Ubic. = Exigencia de ubicación de las mujeres en determinados puestos de la lista.

Cargos % = Porcentaje de cargos mínimos que deben ser previstos como cuota de género en los órganos de dirección del partido.

RM = Mecanismo de Revocatoria de Mandato deben estar establecidos en los Estatutos por normativa electoral nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

Fuente: Freidenberg (2005).

TABLA 2: SELECCIÓN DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (AÑO DE REALIZACIÓN)

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiv a	Líder
Argentina	FREPASO (95) ALIANZA FREPASO- UCR (99) UCR (02)	PJ (88) ^a	PJ (83,95,99,02) ^a UCR (83,89,95)		
Bolivia			UCS ^b , MNR ^b , MIR ^b , ADN ^b		
Brasil			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 (89,93,02) ^a		PFD PUSC (89, 97)		
Chile	Concertación (93,99, 01)	PS	PPD (93,99, 01), PDC (93,99, 01) ^e , RN (93,99, 01) ^e , UDI (93,99, 01) ^e		
Ecuador		ID (87)	PSC, DP, ID,	MUPP- NP	PRE
El Salvador		FMLN (94, 99, 03)	ARENA (94, 99, 03)		
Guatemala			FRG, 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		PRI (hasta 99)
Nicaragua	FSLN (96, 01) ^d		PLC (96, 01)		

Panamá		PA (98), PRD (98), PDC (98)	PA (93) ^b , PRD ^b		
Paraguay		ANR-PC (90,94,99) PLRA (90,94,99) PEN (90, 94, 99)			
Perú		APRA (00)	APRA		
R. Dominicana	PRSC (96,03)	PRD (desde 82) PRD (00)	PLD (99) ^c		PRSC (99) ^b
Uruguay	EP-FA (96,99), PC (99), PN (99)		EP-FA ^b , PC ^b , PN ^{b*}		
Venezuela		AD (68,78,83, 93,98) COPEI (93,98)	AD, COPEI (87), MAS		MVR, PPT, PT

* 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: Elaboración propia para Freidenberg (2005).