

# Mucho ruido y pocas nueces

## Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina

Flavia Freidenberg\*

Los partidos en América Latina son organizaciones oligárquicas, con bajos niveles de democracia interna, lo cual ha perjudicado su imagen ante los ciudadanos. Con la intención de mejorar el vínculo ciudadanos-partidos, en la década de 1990 se desarrollaron reformas orientadas a aumentar el nivel de inclusión y la transparencia de los procedimientos intrapartidistas. Este trabajo propone una definición de la categoría *democracia interna* y explora normativa y empíricamente el modo en que los partidos políticos de América Latina se comportan en cuanto a una de las dimensiones centrales de este concepto: la selección de candidatos y la definición de autoridades. El estudio ofrece un marco analítico para facilitar las comparaciones entre 16 casos nacionales y más de 50 partidos de la región y alerta sobre las ventajas y desventajas que la celebración de elecciones internas abiertas, uno de los mecanismos más utilizados, ha tenido sobre el funcionamiento partidista.

**Palabras Clave:** selección de candidatos, partidos políticos, democracia interna, América Latina.

### Introducción

Muchos partidos son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes y donde éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones ya tomadas. 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

\* Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca. Correo electrónico: flavia@usal.es

candidatos y las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes si éstos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, pero que actúen de esa manera no significa que todos los partidos sean así o que la democracia deba prescindir de ellos. Todo sistema democrático necesita partidos políticos para sobrevivir. Sin ellos, no hay democracia.<sup>1</sup>

En América Latina, tras los procesos de democratización reciente, la presencia de partidos oligárquicos no ha impedido la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática. Si bien la mayoría de partidos latinoamericanos maximizaron sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de su vida interna ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. Esto no fue reclamado mientras los partidos fueron considerados piezas centrales de la transición política. Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró 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 objetivo de este trabajo es explorar los niveles de democracia interna de las organizaciones de partidos latinoamericanos; conocer la manera en que las reglas electorales establecen cómo los partidos deben seleccionar candidatos y autoridades, así como los efectos que han tenido los mecanismos empleados tras las reformas partidistas sobre el funcionamiento de los partidos. Para ello ha sido necesario rastrear y definir el concepto *democracia interna*, debido a la vaguedad encontrada en su definición y a la sobreutilización del término para definir aspectos de naturaleza diferente. Se reflexiona sobre la democracia interna a partir de las reformas que se han llevado a cabo en los diversos países de la región y de las experiencias

<sup>1</sup> Por lo menos, no hay democracia en la versión que se conoce hasta ahora como democracia representativa. Si bien esto es objeto de debate en diversos sectores académicos, en este trabajo se parte de la premisa de que: los partidos políticos crearon la democracia y, por lo tanto, la democracia moderna es impensable sin partidos políticos (Schattschneider, 1941 [1964]: 1).

de cambio que los partidos han tenido tras la incorporación de mecanismos competitivos para resolver sus candidaturas y sus autoridades. Este trabajo no examina todos los elementos que afectan la democratización de los partidos, sino que se centra en una de las dimensiones que integran el concepto de democracia interna, la de selección de candidatos y autoridades, dejando a un lado el tratamiento de cuestiones tan importantes como la igualdad de oportunidades para los militantes, la participación de las mujeres, jóvenes y grupos étnicos y el control hacia los que toman las decisiones en la organización.

## 1. ¿Qué es la democracia interna? Definición del concepto y sus dimensiones

La democracia interna es un concepto mutidimensional, empleado de manera cotidiana y caracterizado por su utilización normativa, puesto que se le suele asociar con la idea de lo que debería ser un “buen partido” más que con lo que describe el comportamiento partidista. Debido a su uso habitual, esta categoría se enfrenta a uno de los obstáculos epistemológicos más comunes: el del conocimiento general (Bachelard, 1948), toda vez que se emplea indistintamente en múltiples ámbitos y toma diferentes rostros según la manera de entender la democracia. Por ello, hay que distinguir entre *lo que es*, *lo que puede ser* y *lo que debería ser*, ya que no es lo mismo lo que las reglas electorales y los documentos partidistas dicen respecto a cómo debería funcionar un partido, lo que en realidad ocurre en su vida interna y lo que normativamente gustaría que sucediera.

¿Cuándo un partido es internamente democrático? ¿Cómo saber si una organización cumple con un mínimo de democracia interna? ¿Qué datos de la realidad política indican que lo es? La revisión de la literatura muestra que la democracia interna ha sido estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas y se le ha asociado con los mecanismos de selección de candidatos; la protección de los derechos de los afiliados; la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización; las responsabilidades de sus órganos de gobierno y el perfil social de las élites que componen esos órganos; la disciplina de los miembros en el Legislativo; el financiamiento partidista; la definición de los programas e ideas que defienden; los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización;

la penetración de los grupos de interés en las decisiones del partido, y la supervivencia de un sistema democrático y la calidad de la democracia. Esto muestra que en la práctica la categoría *democracia interna* funciona como un cajón de sastre, lo que dificulta su observación empírica.

Si bien la literatura da algunas pistas en cuanto a los elementos importantes, cuando se trata de la democracia interna se echa en falta un esfuerzo de sistematización de las dimensiones que constituyen el concepto. El modo en que los partidos toman sus decisiones respecto al procedimiento empleado, a la transparencia del mismo y al grado de inclusión de los actores en dichos procesos son indicadores de los niveles de democracia interna que experimentan. Uno podría esperar encontrar estos indicadores en los partidos y entonces ser capaz de establecer que éstos gozan de democracia interna. Pero no es tan sencillo. Aún no queda claro *cuánto de cada una de ellos* es necesario para que el partido sea democrático. Puede haber elecciones internas para elegir candidatos y autoridades y el partido seguir siendo oligárquico y cerrado a los militantes de base.

En este trabajo se propone que para considerar a un partido como internamente democrático deben cumplirse una serie de requisitos mínimos vinculados con la efectiva participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista. Si se parte de la idea de que no hay un solo grado de democratización, sino que puede haber organizaciones más o menos democráticas, es posible pensar que un partido alcanzará altos niveles de democracia interna cuando se muestren los siguientes elementos:

- mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) competitivos;
- participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminarlos en la representación de los diversos grupos que integran el partido;
- activa influencia en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido y en las decisiones comunes que éste tome por parte de la militancia;
- respeto hacia los derechos de los miembros que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
- respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayoría de las voluntades individuales;
- y control efectivo, con posibilidad de revocatoria, hacia los dirigentes por parte de los militantes.

Un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos sean elegidos por los miembros, a través de mecanismos competitivos; las decisiones sean inclusivas y se tomen con la participación voluntaria de sus integrantes; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos minoritarios), y se respete una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones, protegiendo incluso a aquellos que opinan y se manifiestan de manera distinta a la coalición dominante. En este sentido, el concepto de democracia interna puede diseccionarse en tres dimensiones analíticas: *a*) 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; *b*) rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases y *c*) procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas. En este trabajo sólo se analizará (empírica y analíticamente) una de esas tres dimensiones, dejando para futuras investigaciones el análisis de los otros dos aspectos.

## 2. Procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular

El proceso de selección de candidatos es uno de los ámbitos más conflictivos de la vida interna de los partidos, puesto que supone la distribución de cuotas de poder. La designación de un candidato se presenta como uno de los momentos más significativos, ya que quienes resulten nominados representarán a la organización ante el electorado y de ellos dependerá muchas veces el éxito o la derrota electoral, así como también el ejercicio del gobierno o de la oposición. Debido a ello, conseguir una candidatura es un recurso de poder clave, en particular, cuando ganar elecciones se convierte en la meta principal y el nombramiento como candidato significa la perspectiva de un cargo político. La postulación de un candidato es una decisión que obliga a todos los miembros de la organización, incluso a los de facciones diferentes a la del candidato, y concluye con la movilización efectiva del partido. Este proceso además permite conocer la dinámica intrapartidista, vincula a las élites, a los candidatos y a los votantes entre sí, y puede afectar la disciplina en el Legislativo, con claras consecuencias para la cohesión del partido, así como para el rendimiento de las instituciones del sistema político.

No es casual que la primera línea de actuación de cara a reformar a los partidos latinoamericanos en la década de 1990 haya sido el proceso de selección de candidatos, con la pretensión de generar mayores niveles de transparencia y participación interna. De este modo, viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas y nuevos partidos irrumpieron en la escena política como una manera de combatir la política tradicional. La hipótesis era que a mayor centralización en el proceso de selección de candidatos, menor democracia interna. Por el contrario, la competencia por una candidatura aumentaba los niveles de democracia interna. Y la creencia era que mayores niveles de democracia interna mejorarían la distancia entre partidos y ciudadanos. Aunque, en la práctica, la democracia interna no supusiera mayor eficiencia electoral.

*a) ¿Qué dicen las reglas del sistema político sobre los procesos de selección de candidatos?*

La clase política latinoamericana utilizó el ordenamiento jurídico del Estado para “autoobligarse” a emplear mecanismos más democráticos en los partidos. Aunque esto pudiera parecer una cuestión sencilla, en verdad, no lo es. No existe consenso respecto a si el Estado debe influir en la manera en que los partidos se organizan y funcionan por ser sujetos de derecho público o si, por el contrario, se trata de entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de democracia interna sean razonables. Un exceso de control del Estado sobre los partidos supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar sus decisiones, incluso cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados, pero su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización interna.

Frente a esta cuestión, no hay una posición común sobre el tema. Los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Panamá, Brasil, Perú, Chile y Ecuador mientras que en Argentina, Costa Rica, México, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Colombia se les considera personas jurídicas de derecho público. En El Salvador, Uruguay y Venezuela son casos mixtos, toda vez que la selección de autoridades, como dimensión interna, está sujeta a la esfera del derecho privado, mientras que la selección de candidatos, como ámbito

de lo público, está sujeta al derecho público. Esta última opción, producto de una combinación de ambas, es la que permite mantener un equilibrio entre esas posiciones en principio antagónicas.

Los esfuerzos democratizadores se hicieron evidentes en once países de América Latina a partir de la introducción en la Constitución o en la legislación de la regulación de los mecanismos de selección de candidatos, aunque algunos países de la región realizaron elecciones internas mucho antes de que sus legislaciones los obligaran a hacerlo. Costa Rica fue el primero en regularlo, seguido por Honduras (1985-1989), Colombia (1994), Paraguay (1996), Panamá (1997), Uruguay, Bolivia y Venezuela (1999), Argentina (2002) y, más recientemente, Perú (2003) y República Dominicana (2004). Todos estos países aprobaron leyes orientadas a la introducción de elecciones internas; salvo Colombia, donde la ley no establece este requisito de manera obligatoria, pero regula su realización cuando los partidos deciden convocarlas a partir de una ley especial. A diferencia de ellos, en Guatemala, la legislación no introdujo esos cambios y continúa manteniéndose normativamente la Convención Partidista como mecanismo de selección de candidatos. Por último, en Brasil y Ecuador no existe regulación relacionada con la manera en que los partidos deben elegir a sus candidatos y se deja que cada uno resuelva sobre el tema según su voluntad.

Con estas reformas, el Estado obligaba a los partidos a celebrar internas para dirimir candidatos, con la pretensión de hacerlos más competitivos internamente y reducir el grado de centralización en las nominaciones. Si bien la vocación de las élites era similar respecto a los objetivos a conseguir con estas reformas, las características que éstas han adoptado en la legislación no son homogéneas. Siguiendo a Freidenberg (2003) y Payne *et al.* (2003: 173), la normativa difiere entre sí según sea:

- a) el número de actores que participan en el proceso electoral, siendo elecciones abiertas (donde todos los ciudadanos pueden participar) o elecciones cerradas (donde sólo participan los militantes del partido);
- b) el momento de realizar las elecciones por parte de los partidos involucrados: separadas (cada partido efectúa sus elecciones en fechas diferentes) o simultáneas (todas se llevan a cabo el mismo día);
- c) si cuenta o no con financiamiento público y
- d) si hay participación organizativa o supervisión por parte del organismo electoral.

En cuanto a la primera cuestión, en Argentina, Bolivia, República Dominicana, Colombia y Uruguay, la ley establece claramente que los procesos internos cuenten con la participación de todos los ciudadanos mientras que en Panamá, Paraguay y Venezuela se señala que sólo pueden votar los afiliados a los partidos. En Costa Rica y Perú se deja la opción de que se celebren abiertas o cerradas y que, incluso, puedan hacer convenciones. Una dificultad importante en el momento de llevar a la práctica elecciones cerradas es la disponibilidad de un padrón de los afiliados del partido. Si no se tiene dicho padrón, es muy difícil saber quién puede (y quién no) votar. Éste no es un tema menor. En tal sentido, una reforma interesante que se ha dado en Panamá, y que puede ser útil de cara a los otros países, es que los padrones de afiliados estén en manos del organismo electoral competente y que cualquier cambio en el mismo sea notificado a la autoridad electoral por parte de los partidos o directamente por los militantes. Para no tener dificultades con el registro de los militantes, en Uruguay y Costa Rica, se decidió emplear el Censo Electoral Nacional y cualquiera que se encuentre inscrito en él puede participar, llenando sólo una boleta de adhesión partidista al momento de emitir su voto. Así, los partidos también pueden ampliar su base de militantes en cada convocatoria.

Otros dos aspectos relevantes tienen que ver con el momento en que se realice la elección y con su financiamiento. En Argentina, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay la legislación establece que los partidos deberán realizar las internas de manera simultánea, mientras que en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela no existe esta exigencia y los partidos pueden llevarlas a cabo cuando ellos deciden. En Perú, se fija que por lo menos sean 210 días antes de los comicios<sup>2</sup> y en Uruguay seis meses antes. En cuanto a la financiación, sólo en Colombia, Panamá y Perú se establece que el órgano electoral otorgue dinero para la realización de las internas. El marco normativo señala también que la autoridad electoral intervenga en los procedimientos de selección de candidatos en Honduras, Colombia y Uruguay, tres ejemplos claros de intervencionismo del órgano electoral sobre el partido.

En otros casos, los órganos sólo pueden supervisar o dar fe de lo que haga el partido, como en Chile, donde la elección de un candidato, o la

<sup>2</sup> En febrero de 2005, en Argentina se discutió la posibilidad de recuperar la Ley 25611 de Elecciones Internas y establecer un periodo de 90 días para celebrarlas en todos los distritos, para todos los partidos cuyos políticos no pacten la conformación de una única lista y la inscriban en el periodo establecido.

postulación que el Consejo General del partido haga, debe estar supervisada por un fedatario público designado por la autoridad electoral; o en Argentina, donde la justicia federal nombra veedores de actos electorales cuando sea requerida por los militantes de los partidos interesados; o en Nicaragua, donde el Tribunal Electoral arbitra los conflictos internos por solicitud de las partes; o en Panamá, donde el Tribunal Electoral envía delegados para mediar en caso de que los partidos lo soliciten, pero no tiene jurisdicción sobre los procesos internos; o en Costa Rica, donde el organismo electoral actúa si ocurren conflictos entre los militantes. En Bolivia, la Ley 1983 de Partidos Políticos de 1999 daba potestad a la Corte Nacional Electoral para que organizara y supervisara los procesos internos, pero el Reglamento de la Ley de 2001 le quitó esa facultad, dejando en los representantes la definición de las candidaturas. El caso de menos intervencionismo es el de Paraguay, donde el órgano sólo puede ejercer un control mínimo sobre los partidos (ver tabla 1).

*b) ¿Cómo son en la práctica los procesos de selección de candidatos en aquellos países donde están regulados por las reglas electorales?*

En *Costa Rica* se celebran convenciones nacionales, que funcionan de manera similar a las elecciones internas, como un mecanismo de votación libre, universal, directo y secreto para designar a los candidatos a la Presidencia. En cada caso, los políticos deciden si la elección es abierta o cerrada y la fecha en que se realiza. Los resultados están sujetos a ratificación por la dirigencia, aunque es poco probable que sean anulados. Se hacen elecciones en fechas diferentes, sin financiamiento público, se usa el padrón nacional y el organismo electoral se limita a resolver posibles conflictos. En el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) existen dos tipos de procedimientos: la Convención Nacional o la Asamblea Nacional. La primera se utilizó en 1989 (Calderón Fournier contra Rodríguez Echeverría) y en 1993 (Rodríguez Echeverría contra Juan José Trejos Fonseca). En 1997, se empleó la designación por medio de la Asamblea, al desistir los otros precandidatos, cuando Rodríguez Echeverría quedaba como único competidor. En la última elección, la de 2001, se enfrentaron Abel Pacheco y Rodolfo Méndez Mata; el primero venció en una convención nacional. En el Partido Liberación Nacional (PLN) sólo se estipula la

TABLA 1  
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			
<i>C</i>	<i>Ley</i>		<i>¿Elecciones internas vs. convención?</i>	<i>Con supervisión de organismo electoral</i>	<i>¿Simultáneas vs. separadas?</i>	<i>Financiación</i>		
			En la norma	En la práctica, ¿elecciones internas?				
Argentina	No	Sí	Derecho público	Elecciones abiertas	Sí, a veces	Sí, veedores electorales nombrados por Justicia Electoral, cuando los partidos lo soliciten	Simultáneas (x fórmula) Distrito a distrito, en legislativas	-
Bolivia	No	Sí	Derecho público	Elecciones abiertas	Sí	No*	Separadas	-
Brasil	No	No	Derecho privado	Convención	Sí, una vez	-	-	-
Colombia	No	Sí	Derecho público	Elecciones abiertas y/o convención	Sí, a veces	Sí, Consejo Nacional Electoral	Separadas Simultáneas hacia dentro**	Pública
Costa Rica	Sí	Sí	Derecho público	Elecciones abiertas cerradas ***	Sí	Sí, Tribunal Supremo de Elecciones debe vigilar los procesos internos (art.19, CE)	Separadas	No fondos públicos
Chile	No	No	Derecho privado	****	Sí, a veces	Sí, fedatario público designado por órgano electoral para observar	-	-
Ecuador	No	No	Derecho privado		Sí, una vez	-	-	-
El Salvador	No	No	Mixto		Sí, a veces	-	-	-
Guatemala	No	Sí	Derecho público	Convención	Sí, una vez	-	-	-

Honduras	No	Sí	Derecho público	Elecciones cerradas	Sí	Sí, Tribunal Nacional Electoral	Simultáneas	
México	No	No	Derecho público		Sí, a veces	-	-	-
Nicaragua	No	No	Derecho público		Sí, a veces	Sí, Tribunal Electoral, a pedido de las partes	-	-
Panamá	No	Sí	Derecho privado	Elecciones cerradas	Sí	No (sólo para resolver posibles conflictos)	Simultáneas	Pública
Paraguay	No	Sí	Derecho público	Elecciones cerradas	Sí	No (mínimo control)	Separadas	No fondos públicos
Perú	No	Sí	Derecho privado	Elecciones cerradas/ abiertas/ convención*****	Aún no hubo elecciones desde la aprobación de la ley	Sí, ONPE	Separadas 210 y 180 días antes elección	Pública
Dominicana <sup>^</sup>	No	Sí	s/d	Elecciones abiertas	Sí, a veces	(En espera de ser reglamentado)	Simultáneas	-
Uruguay	Sí	Sí	Mixto	Elecciones abiertas	Sí	Sí, Corte Electoral	Simultáneas (último domingo abril)	-
Venezuela	Sí	Sí	Mixto	Elecciones cerradas	Sí	Sí, Consejo Nacional Electoral	Separadas	No fondos públicos

\* En Bolivia, en 1999, la ley otorgó potestad a la Corte Nacional Electoral para controlar a los partidos, pero fue dejada sin efecto a partir del Reglamento de 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 sujetos 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 en el nivel nacional obliga a hacer elecciones internas.

<sup>^</sup> 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 a partir de los textos constitucionales, leyes de elecciones y/o de partidos correspondientes a cada país.

Convención Nacional. Una vez que se conoce el resultado de las elecciones y el candidato ha superado el 40% de los votos válidos emitidos, estos últimos deben ser ratificados por la Asamblea Nacional. También realiza elecciones a las asambleas distritales y a la Convención Nacional y con la reforma del Estatuto del año 2000 extendió la realización de procesos de selección de candidatos competitivos al nivel legislativo y municipal. Así, todas las candidaturas del partido, salvo los cuatro primeros lugares de la lista de la Provincia de San José, deben definirse por elecciones internas (Alfaro Salas, 2004).

En *Honduras*, las elecciones suponen la votación directa y secreta de los afiliados, siempre que haya al menos dos agrupaciones diferentes que postulen precandidatos. Para los partidos con una sola corriente o facción, la elección interna es optativa. El Tribunal Nacional Electoral tiene potestad para ayudar en la realización de las elecciones, que deben ocurrir de manera simultánea, aunque no cuentan con financiación pública. Se han celebrado internas en diversas oportunidades desde 1989, como una manera de racionalizar el sistema de partidos, toda vez que este mecanismo evita una alta fragmentación de la competencia electoral, ya que las diferentes opciones compiten entre ellas, primero bajo el paraguas del partido y luego lo hacen en el escenario general.

En *Colombia*, el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos<sup>3</sup> establece que los partidos puedan elegir llevar a cabo elecciones internas con la participación de todos los ciudadanos de manera separada, aunque también señala que pueden emplear convenciones si así lo acuerdan las élites partidistas. En caso de que quieran celebrar elecciones, los partidos están sujetos a lo establecido en la “Ley Especial de Consultas Populares Internas de los Partidos”, que da potestad al Consejo Nacional Electoral para supervisar todo lo relacionado con los comicios y establece que deben hacerse de manera simultánea entre todos los niveles del partido donde haya que seleccionar candidatos, aunque de manera independiente a los otros partidos. En este caso, además, la legislación señala que los partidos cuentan con fondos públicos para la celebración de los comicios. Siguiendo las disposiciones de la reforma de 1994, el Estatuto del Partido Liberal Colombiano (PLC) establece una serie de condicionantes que determinan la decisión final respecto a qué mecanismo de selección de candidatos emplear. En este partido se puede elegir a los candidatos a la Presidencia

de la República, a las gobernaciones y a las alcaldías mediante la realización de una consulta popular interna con el voto directo de los afiliados o a través de una Convención. Este mecanismo resultará obligatorio cuando no existan candidatos de unidad debidamente inscritos ante las autoridades partidarias de la respectiva circunscripción. Las directivas deberán buscar mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas y llegar a un acuerdo que permita un único candidato, el Congreso del Partido o la respectiva Asamblea deberá proclamar su candidatura.

La primera vez que un candidato presidencial liberal compitió por su candidatura fue en 1990, cuando se realizó la consulta popular interna, después de la aprobación de la Convención de 1989. César Gaviria se enfrentó a Ernesto Samper; resultó ganador el primero.<sup>4</sup> La candidatura de Gaviria fue consecuencia de la muerte de Luis Carlos Galán, quien era el candidato natural del partido tras la creación de Nuevo Liberalismo. El nombre de Gaviria, una de las personas de confianza de Galán, ingresó a la escena pública una vez que el hijo adolescente de Galán lo nombró durante el funeral. Todo ello aun cuando el candidato sucesor natural era Samper. La elección rompió la estructura piramidal que definía al candidato presidencial anteriormente, y que tenía como su primer escalón a los jefes regionales, seguidos de los jefes nacionales y los notables del partido. Este cambio representó un fuerte remezón en las estructuras de poder del partido.

Cuatro años después, se continuó con la práctica competitiva y de nuevo hubo acuerdo. El PLC llamó a consulta popular: Ernesto Samper resultó elegido por 48.21%. Ambos procesos se caracterizaron por un alto nivel de participación de los ciudadanos: en la de 1990, cinco millones de personas y en la de 1994, dos millones y medio y también por su coincidencia con la realización de elecciones legislativas (Alcántara, 2001: 32). Lo curioso (pero interesante a la vez) es que los ciudadanos votan en una urna separada por la elección interna presidencial de un partido en particular. Para las elecciones de 1998 no hubo tal acuerdo y algunos de los precandidatos ni siquiera fueron a la Convención, dejando sólo dos para

<sup>4</sup> “Esa consulta tenía como regla que fuera la mayoría absoluta la que escogiera los candidatos, y que se declaraba nula si alcanzaba en más de 5 por ciento los votos de las listas liberales en el Congreso (para evitar boicot por otros partidos). Antes la elección se hacía en las convenciones, donde dominaban los políticos de carrera, aunque se coloreaba con representantes de juventudes. Finalmente, los candidatos pactaron la mayoría relativa, lo que hizo renunciar a algunos, pero Gaviria obtuvo más del 50 por ciento” (Roll, 2001: 191).

elegir, uno de los cuales (Horacio Serpa) renunció en favor del otro, que perdió las votaciones generales. De ese modo, el Partido Liberal Colombiano volvió a su método tradicional: el de la Convención Nacional. Es probable que la falta de acuerdo y la no realización de la consulta hayan supuesto la pérdida de los sufragios tratándose de un partido fragmentado. Finalmente, en 2001, se llevó a cabo una Convención Nacional para definir y ratificar la candidatura liberal de cara a las elecciones presidenciales de 2002.<sup>5</sup>

En el Partido Conservador Colombiano (PCC), el candidato a presidente de la República se elige a través de una Convención Nacional Descentralizada o por medio de la convocatoria de una consulta popular. A pesar de tener esta disposición en las reglas del partido, los conservadores han empleado menos veces este mecanismo. Hasta el momento sólo en 1998 convocaron a una consulta popular en la que podían participar sus afiliados y resultó seleccionado Andrés Pastrana, quien luego ganó la Presidencia de la República. En la última elección, tanta era la crisis en la que estaba subsumido el partido que no presentó candidato propio al cargo de presidente de la República y apoyaron al disidente liberal, Álvaro Uribe. Para la elección de los candidatos a los otros cargos, como el de diputados, no hay proceso de elección, toda vez que el partido se limita a dar un aval a todo aquel que solicite ser candidato.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En cuanto a la elección de cargos plurinominales, el mecanismo de selección de candidatos está condicionado por el sistema electoral y por la manera en que se asignan los escaños a través de los residuos (operación avispa). Esto hace que el partido otorgue avales para que se presenten muchas listas, bajo la única condición de que los candidatos sean militantes del PLC, lo que no presenta ningún impedimento, ya que el partido facilita de manera rápida el ingreso de nuevos militantes que requieran un aval. Cualquier persona que quiera ser candidata a un cargo, sólo tiene que pedir ese aval y puede presentarse en nombre de los liberales, lo que fragmenta mucho más la competición en el sistema.

<sup>6</sup> Según las entrevistas realizadas en su momento para el proyecto PPAI (1999), los avales para alcaldías de las grandes ciudades, asambleas departamentales y gobernaciones sólo se dan a aquellas personas que son reconocidas como “conservadores” convencidos. Pero también sostenían que este mecanismo no ayuda a fortalecer la disciplina interna, toda vez que estos candidatos suelen responder más a su jefe político nacional que a la línea “oficial” del partido. A diferencia de ello, el aval para ser candidato a concejal del PCC no tiene restricciones, ya que se le suele dar a cualquier persona que lo solicite (Véase Roll, 2001: 222). Para los comicios regionales de octubre de 2004, el PCC contaba con cuatro mecanismos: por *consulta interna* —de 113 solicitudes sólo se confirmaron 60—, por *consenso*, seleccionados por una junta que integrarán los elegidos en los dos últimos comicios o, en última instancia, por *designación directa* del DNC.

En *Paraguay*, la reforma de abril de 1996 introdujo la exigencia de elecciones cerradas libres, justas, directas y secretas. Cada partido se encarga de celebrar sus comicios en la fecha que considere apropiada y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. El Estado no otorga financiamiento específico para esta actividad y el organismo electoral ejerce un control mínimo sobre el proceso interno. Ese mismo año, se llevó a cabo en *Uruguay* una reforma política que incluyó a las elecciones internas como el procedimiento que los partidos debían utilizar para seleccionar a sus candidatos. Ese proceso debía realizarse el último domingo del mes de abril, por lo menos seis meses antes de las elecciones generales, de manera simultánea para todas las agrupaciones; el proceso es abierto a la participación de los ciudadanos no afiliados. Si bien el voto no es obligatorio, las elecciones tienen todas las garantías y requisitos propios de un proceso electoral nacional. Quienes obtengan más de 50% del total de los votos automáticamente son candidatos a la Presidencia. Si esta condición no se cumple, el candidato debe seleccionarse en una convención interna. El elector se afilia al partido en el momento en que emite su voto en favor de éste, pero sólo puede participar en los comicios de una agrupación. Con esta reforma se eliminaba el sistema de doble voto simultáneo, que había caracterizado hasta ese momento al sistema electoral uruguayo. La Corte Electoral tiene potestad de organización, control y supervisión sobre las elecciones internas de los partidos.

En 1999 como en 2004, los comicios se celebraron sin dificultades. En la primera, votaron un millón 240 mil ciudadanos y en 2004 lo hicieron un millón 129 mil 322 ciudadanos. El promedio nacional de participación fue de 45.7% de los habilitados y resultaron triunfadores, por el Partido Colorado, el candidato Guillermo Stirling con 91.06% de los votos (frente a Alberto Iglesias y Ricardo Lombardo); por el Partido Nacional, Jorge Larrañaga con 65.9% de los sufragios (contra Alberto Lacalle y Cristina Maeso); el candidato del Partido Independiente, Pablo Mieres y el del Encuentro Progresista/ Frente Amplio (EP-FA), Tabaré Vázquez, fueron únicos candidatos y ambos consiguieron ratificación de sus coidearios. En la elección de octubre de 2004 resultó ganador Tabaré Vázquez, lo que rompió por primera vez el tradicional bipartidismo uruguayo.

En 1997, se reformó el Código Electoral de *Panamá* y en él se consideró que la designación de candidatos presidenciales se realizara a través de elecciones internas cerradas, siempre que el candidato fuera miembro del partido que lo postulaba. En caso de alianza, los partidos involucrados

no tenían que celebrar elecciones. En las reformas que se discutieron en 2001 se propuso que el sistema de internas se extendiera a todos los cargos de elección popular, además del de presidente y vicepresidente. Sin embargo, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema vigente. Aun así, cuando el Ejecutivo recibió el paquete de reformas electorales que debía presentar a la Asamblea Legislativa para su aprobación, eliminó la propuesta de obligatoriedad para la designación del candidato a presidente a través de internas y cambió el artículo para que este mecanismo fuera optativo pero para todos los cargos. Esto significó un retroceso con respecto a la reforma de 1997, toda vez que algunos partidos que habían realizado internas en 1998 ya no lo hicieron en 2004. En los otros aspectos, según la ley, para ejercer su voto, el elector debe afiliarse al partido bajo la fiscalización del Tribunal Electoral. En este mismo marco, se aprobó un subsidio destinado a cubrir los gastos relacionados con la celebración de las elecciones con fondos públicos. El Tribunal Electoral no tiene jurisdicción y no influye en los procedimientos internos de las agrupaciones; sólo envía delegados para mediar en la resolución de posibles conflictos o para colaborar en la organización de sus convenciones o elecciones internas, a pedido de los partidos. Puesto que el padrón de afiliados y los listados de dirigencias internas los lleva el Tribunal, éstos dependen del organismo para poder celebrar reuniones o determinar el quórum necesario para funcionar internamente.

Las primeras elecciones internas se realizaron en 1998, tras la reforma del Código Electoral de 1997, para votar candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia por el Partido Arnulfista (PA), el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), actual Partido Popular (PP). Los movimientos restantes se aliaron con alguno de estos tres partidos en lugar de presentar a sus candidatos. El PRD seleccionó todos sus candidatos en una misma fecha. Tras las controvertidas discusiones en torno a la reforma electoral de 2002 respecto a la obligatoriedad o no de utilizar el mecanismo eleccionario, sólo el PRD mantuvo estatutariamente la disposición de que todos sus cargos se eligieran por esta vía, y la llevó a la práctica el 30 de marzo de 2003, cuando separó las internas de presidente de las del resto de candidatos (que se hicieron el 20 de junio de ese año).<sup>7</sup> En estas internas compitieron Martín Torrijos, Francisco

<sup>7</sup> Tanto para uno como para otro proceso, la Junta Nacional de Escrutinio y el Consejo Directivo Nacional (CDN) expidieron los respectivos Reglamentos, que fueron publicados en

Sánchez Cárdenas, Mitchell Doens y Carlos Lemm; votó el 38.6% de los militantes del partido y resultó triunfador Torrijos, quien luego también ganó las elecciones presidenciales.

*Bolivia* introdujo elecciones internas en 1999, cuando la modificación de la Ley de Partidos Políticos estableció que para obtener el reconocimiento oficial como partidos se debían adoptar normas y procedimientos que garantizaran su funcionamiento democrático. Así, se incluía el ejercicio del voto libre, directo y secreto de todos los ciudadanos en la vida partidaria interna. Además, se encargó a la Corte Nacional Electoral y a las cortes departamentales la conducción de estos procesos. La ley era muy clara respecto a su cumplimiento. No permitía que los partidos desconocieran la regulación, lo que anulaba todo pacto o norma interpartidista que estableciera procedimientos extraordinarios o que eximiera a uno o más individuos de participar en las elecciones, y emplazaba a la CNE a fiscalizar los comicios. Este impulso, realmente innovador, fue limitado a través de una serie de regulaciones promulgadas por la misma CNE en 2001, que señalaban que no era aconsejable que los partidos realizaran elecciones internas y que le quitaban su potestad respecto a presidir los procesos internos. Los partidos encontraron mecanismos para que la decisión final estuviera en manos de los representantes nacionales a través de convenciones. Esto fue así por la desconfianza que los dirigentes partidistas manifestaron respecto a la capacidad de sus bases de emplear el sistema de elecciones y porque su realización tuvo consecuencias negativas para los partidos: se incrementaron las disputas internas, los conflictos entre diferentes facciones y se puso en duda la cohesión del partido.

Un año antes de que se venciera el plazo dado por la ley para que los partidos llevaran a cabo sus internas, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) efectuó elecciones. El partido creó su propio Reglamento Electoral, que fue aceptado por la Corte Nacional Electoral, la cual colaboró en la organización de los comicios. Hasta ese momento, la definición de las candidaturas era potestad exclusiva de las élites y esos procesos tenían muchos vicios patrimonialistas, sólo legitimados en reuniones de la Convención Nacional. Así y todo, el 28 de julio de 1999 se realizó la primera elección a candidato presidencial, en la que compitieron Gonzalo Sánchez de Losada frente a Juan Carlos Durán. La elección permitió la

libre participación de todo aquel que quisiera votar, sin necesidad de estar afiliado al partido. Esto le ayudaba al MNR a conocer el número de simpatizantes y la gente que era capaz de movilizar. La CNE, apegada a lo que señalaba la Ley de Partidos, no validó el proceso y obligó a que se llevara a cabo nuevamente. Esto produjo conflictos internos y desgastó al partido, toda vez que tras los comicios se hicieron públicos numerosos casos de corrupción y sucesos turbios de su vida interna. La falta de control del gasto llevó a graves denuncias por financiación con dinero del narcotráfico, lo cual condujo a que los propios dirigentes se mostraran reacios a utilizar este tipo de mecanismo para seleccionar a sus candidatos.

Por su parte, en el Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) se celebró una especie de elección interna abierta en 1999 para seleccionar a su candidato a presidente, la cual generó enfrentamientos entre las corrientes partidistas, denuncias de corrupción y narcotráfico y la Corte Nacional Electoral desestimó este proceso; ello les obligó a hacer otra vez la convocatoria. Por su parte, los estatutos de Acción Democrática Nacionalista (ADN) señalan que el candidato a presidente se elige a través de la Asamblea Nacional, que es la máxima instancia para tomar decisiones. Entre 1985 y 1997, el partido presentó siempre al mismo candidato, Hugo Bánzer, quien consiguió ganar una elección presidencial en la última convocatoria a la que se presentó, en 1997, en alianza con otras agrupaciones que formaron una “megacoalición” en el Congreso, entre las que se encontraban MIR, Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Condepa, NFR y PDC. Esto muestra el carácter caudillesco y patrimonialista de ADN, que hasta ahora no ha promovido elecciones internas y continúa eligiendo a sus candidatos en todos los niveles institucionales de manera vertical.

En el caso de UCS, los estatutos establecen que se elige a los candidatos por designación del jefe nacional, y son legitimados después en una especie de convención. Estas reglas expresan el carácter vertical del partido, que fue fundado por Max Fernández, un líder de corte carismático que manejaba el partido como a su empresa. En la actualidad, éste es controlado de manera nepotista y clientelar por el liderazgo personalista de Johnny Fernández (hijo de Max), lo que hace que se encuentre cohesionado en torno a su figura. En 1997 fue elegido Ivo Kuljis como candidato presidencial a través de una convención y en 2002, Johnny Fernández. Finalmente, la participación del Movimiento al Socialismo (MAS) ha sido reciente en el sistema político boliviano, toda vez que se presentó por primera vez a las elecciones presidenciales de 2002. La lógica movimientista,

asociada a su vinculación con los sindicatos y la influencia de la cosmovisión andina respecto a cómo debe hacerse la política y ejercerse la democracia, han influido en este movimiento, convertido en una organización partidista. Esto se traslada al funcionamiento interno y a la manera de tomar decisiones, lo que en relación con sus candidaturas se realiza a través de una Asamblea Nacional. Este mecanismo fue lo que legitimó la presentación de Evo Morales como candidato a la Presidencia en 2002.

*Venezuela* fue uno de los primeros países donde se han celebrado elecciones internas sin que este procedimiento estuviera fijado por ley. Desde la década de 1970, algunas de las organizaciones partidistas emplearon este mecanismo para seleccionar a sus candidatos, aunque también usaron otros más cerrados conducidos por el Comité Ejecutivo Nacional de cada organismo. A partir de la nueva Constitución de 1999, se les obligó a realizar elecciones internas para seleccionar sus candidatos con la participación de sus afiliados (internas cerradas), sin financiamiento público y de manera separada. Hasta el momento, no ha habido convocatoria electoral en la cual los partidos hayan empleado esta modalidad competitiva tras la aprobación de la nueva Constitución.

En la práctica, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI) han tenido elecciones internas desde la década de 1970. AD es uno de los partidos que menos cambio ha observado en su desarrollo organizativo pero, a pesar de ello, ha recurrido a diferentes mecanismos para seleccionar a sus candidatos. Si bien ha estado históricamente controlado por el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), en algunas ocasiones ha realizado internas competitivas. El procedimiento era el siguiente: el CEN consultaba a las élites locales, estatales y nacionales y recibía de éstas una lista con los posibles candidatos, pero tenía el derecho de proponer por lo menos tres nombres y sugerir el resto de las nominaciones, en principio reflejando las preferencias de los líderes nacionales. Las regulaciones partidistas adoptadas en 1998 ampliaron su capacidad de nominación, ya que le otorgaron el derecho de designar a todos los candidatos a cargos legislativos (Martz, 1999; Crisp, 2001: 4 y Coppedge, 1994). Con ello se muestra lo altamente centralizado que era el manejo del poder en este partido, mucho más que lo que se podía dar en otras democracias (Coppedge, 1994). Así, este órgano era el que tenía el verdadero control dentro de la agrupación: se encargaba de armar las listas de candidatos, de seleccionar al líder del partido en el Congreso y de definir las

políticas que se desarrollarían desde allí. En este sentido, se evitaba que los presidentes de AD tuvieran algún poder sobre la nominación de su sucesor.

En COPEI, los candidatos se han elegido tanto a través de votaciones internas con la participación de todos los ciudadanos, como por medio de una convención. Si por cualquier circunstancia no fuese posible realizar el proceso previsto, el candidato a presidente de la República será escogido mediante el voto directo, universal y secreto que ejerzan todos sus militantes y los independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habrá una segunda vuelta. En el caso de la segunda opción, la elección sería por medio de la Convención.<sup>8</sup> En este marco es que se han realizado diversos procesos en diferentes momentos: en 1973, con la presencia de un liderazgo dividido, se designó al candidato presidencial mediante una convención, en la que resultó electo con alto nivel de competitividad el candidato Fernández. Los siguientes procesos fueron a través de mecanismos no competitivos y hubo que esperar hasta 1987 para encontrar uno que sí lo fuera, tras el enfrentamiento del líder histórico Rafael Caldera con Eduardo Fernández en una Convención Nacional. Fernández había ido construyendo un liderazgo sólido desde su puesto de secretario general del partido. Una vez realizado el proceso, Caldera perdió, y decidió abandonar la política y denunciar que la maquinaria partidista se había puesto en su contra. Un año después, Fernández fue derrotado en las elecciones generales en un clima de alta polarización.

En 1993, COPEI realizó elecciones internas competitivas cerradas para elegir a sus candidatos en los distritos uninominales. Para los siguientes comicios, el partido decidió realizar internas para definir a su candidato presidencial, con la intención de que Rafael Caldera participara sin temor a que la maquinaria le hiciera trampa (Álvarez, 2001: 534). Pero Caldera no compitió en las elecciones, se desentendió del partido, formó uno nuevo y COPEI igualmente hizo internas, en las que Fernández no obtuvo ni la nominación ni la jefatura del partido. El triunfo fue para Oswaldo Álvarez Paz, quien había sido discípulo de Caldera. En las elecciones generales, Caldera consiguió el triunfo electoral y se transformó en presidente de Venezuela. Para los comicios de 1998, COPEI se fracturó nuevamente pero realizó elecciones internas. Henrique Salas Römer lanzó su candidatura al margen del partido, sin ser expulsado o sancionado

por COPEI. En cualquier caso, también formó una agrupación denominada Proyecto Venezuela (PV). Mientras tanto, en la organización socialcristiana se enfrentaron las candidaturas de Irene Sáez y Eduardo Fernández; la primera resultó ganadora, lo que llevó a esta agrupación política a una crisis sin precedentes. Aun así, tras una compleja campaña electoral y después de las elecciones anticipadas al Congreso, COPEI decidió retirarle su apoyo a quien había ganado la elección interna y dárselo al PV y a la candidatura de Salas Römer.

En *Perú*, el 31 de octubre de 2003 se aprobó la Ley de Partidos Políticos 28094, fruto de un acuerdo nacional de naturaleza multipartidista con la asesoría de International IDEA y Asociación Civil Transparencia. El recién constituido marco normativo obligó a los partidos a adaptarse a nuevas reglas de juego, entre las que estaba la celebración de internas, que pueden ser abiertas o cerradas, supervisadas por la ONPE, con dinero público y realizadas de manera separada desde 210 hasta 180 días antes de la elección general. Previo a la aprobación de la ley, algunos partidos como el Partido Aprista Peruano (APRA) ya habían realizado elecciones internas. Para las municipales de 1983 y para la presidencial de 1985, los apristas compitieron entre sí para designar candidato. De esa elección resultó ganador Alan García, un joven líder carismático de 33 años, quien se convertiría en presidente ese año. La “plancha presidencial” que acompañó a García en el proceso electoral también fue seleccionada a través de internas. Los candidatos presidenciales y legislativos para el año 2000 también fueron designados mediante comicios internos, aunque al final la cúpula decidió quiénes iban y quiénes no, y en qué ubicación.

En *República Dominicana*, en agosto de 2004, el Congreso aprobó la Ley 286-04, en la que se introduce la celebración de elecciones internas con el voto universal, directo y secreto de todos los electores, de manera simultánea y para todos los partidos. Aun así, la discusión continúa vigente respecto a si la Junta Electoral Central debe tener (o no) jurisdicción sobre los procesos internos, toda vez que hay dudas respecto a la posibilidad de que dotándole de mayor potestad sobre estos temas se produzca una mayor politización de la misma. Desde 1982, los partidos realizan algún tipo de elección de manera esporádica, en procesos caracterizados por exiguos niveles de participación y manejados por la élite política con el fin de sortear la amenaza de divisiones internas. Para los comicios del 2000, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) celebró internas cerradas, mientras que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el

Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) efectuaron convenciones. Sin embargo, en esta última agrupación, fue evidente la influencia del caudillo Joaquín Balaguer.

Por último, en *Argentina*, la discusión sobre el modo de selección de candidatos tuvo diferentes etapas. En 2001, el Senado aprobó un proyecto de ley que establecía la realización de internas abiertas simultáneas, pero no fue sino hasta un año después, con un decreto del presidente de la República y su aprobación posterior por el Congreso en forma de la Ley 25611, que se instauró la obligatoriedad de realizar elecciones internas con la participación de los militantes de los partidos y los ciudadanos sin afiliación partidista, al mismo tiempo y sin la supervisión del órgano electoral, salvo que los partidos solicitaran la presencia de veedores nombrados por la Justicia Electoral. Ese año, por solicitud del presidente Duhalde, se dejó sin efecto por una única vez para los comicios de 2003, debido a sus temores respecto a la interna del justicialismo y a la posibilidad de éxito electoral de Carlos Menem. En febrero de 2005, el gobierno justicialista de Néstor Kirchner “replotó” la ley para que se celebren internas en todos los distritos de cara a las próximas elecciones legislativas.

En la práctica, algunos partidos argentinos emplearon las internas mucho antes de que se aprobara la ley. El Frente País Solidario (FREPASO) tuvo una elección abierta en 1995, en la que compitieron José Octavio Bordón y Carlos “Chacho” Álvarez como representantes de dos partidos diferentes. Este proceso fue muy perjudicial para el partido, toda vez que los militantes de otros partidos participaron en la votación (pues fue abierta) para conseguir que el candidato que más favorecía a su partido resultara vencedor, lo cual ocurrió efectivamente. Éstas fueron las segundas internas realizadas en el país después de las celebradas por Izquierda Unida en 1989, en las que Luis Zamora y Néstor Vicente compitieron por la candidatura. Finalmente, en 1999, hubo competencia entre el FREPASO y la Unión Cívica Radical (UCR) para definir el candidato presidencial de la Alianza; ahí resultó ganador el radical Fernando de la Rúa, quien luego triunfó en las elecciones generales.

*c) ¿Cómo son los procesos de selección de candidatos en los países donde no hay regulaciones del régimen electoral?*

En *Nicaragua*, aunque no existe normativa al respecto, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) efectuó elecciones internas (denominadas

*consultas populares*) en 1996 y 2001, con el objetivo de seleccionar a los candidatos que participarían en las votaciones generales de ese año y como una manera también de legitimarse ante la sociedad frente al pasado. Este proceso fue abierto a toda la ciudadanía. No obstante, el Consejo del FSLN debía ratificar a los ganadores antes de las elecciones generales. Este organismo tenía autoridad para cambiar el resultado de las elecciones, lo que hizo en el caso del vicepresidente. Para las elecciones municipales de noviembre del 2000, el FSLN volvió a la práctica de seleccionar a sus candidatos mediante comicios restringidos a los militantes del partido. En el Congreso del FSLN realizado en noviembre de 2003, se discutió la posibilidad de quitar la potestad de las cúpulas sobre los resultados de los procesos internos, toda vez que este procedimiento era visto por la opinión pública como un aspecto poco democrático y se establecieron las elecciones internas cerradas como el mecanismo para seleccionar candidatos a todos los cargos de representación popular. En el caso de los Estatutos del PLC, se reconoce como principio general que los procesos, mecanismos y procedimientos electorales deberán reflejar el espíritu democrático, por lo cual incluye la posibilidad de celebrar elecciones internas, condicionando los resultados de la misma a la ratificación de la Gran Convención Nacional, que deberá aprobar a aquel candidato que haya obtenido por lo menos la mitad más uno de los votos totales de la GNC. Hasta el momento no se ha registrado la celebración de internas entre candidatos y siempre se ha utilizado el mecanismo de la Convención, lo que muestra lo cerrado y elitista del partido.

En *El Salvador*, donde los comicios no están regulados por ley sino por los estatutos partidistas, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha empleado las elecciones como un modo de dirimir los conflictos de liderazgos entre las líneas internas del partido. Así, en diversas ocasiones ha llevado a cabo elecciones internas cerradas (1994, 1999 y 2003). En las últimas, realizadas para designar candidato presidencial, resultó vencedor el ex comandante Shaffick Handall, en un proceso no exento de sospecha de fraude y con la participación de unos 33 256 afiliados (Artiga, 2004: 165). Por su parte, los estatutos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), establecen la realización de convenciones internas y prohíben claramente en su artículo 108 cualquier modalidad competitiva y secreta para la selección de candidatos. Los sistemas de votación utilizados por sus órganos decisores son la mano alzada,

la nominal o por aclamación. Cualquier candidato que se presente debe contar con la aprobación del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA), lo cual limita la participación de líneas disidentes en dichas asambleas.

En *Chile*, la celebración de internas se emplea por la necesidad de dirimir conflictos de liderazgos en el seno de coaliciones electorales con otros partidos. Los ejemplos en este sentido son la Concertación en 1993, 1999 y 2001, motivados por la necesidad de mantener unido a este conjunto de partidos, que compiten entre sí para definir un único candidato, pero que luego comparten el ejercicio de la campaña electoral y el gobierno. Por otra parte, en *Ecuador*, *Brasil* y *Guatemala*, los partidos han sido tímidos a la hora de promoverlas. Aunque en los tres casos, por lo menos una vez un partido celebró elecciones (Partido de los Trabajadores [PT] en Brasil en 2002; Izquierda Democrática [ID] en Ecuador en 1987 y la Democracia Popular [DP] en 2002 y Partido de Avanzada Nacional [PAN] en Guatemala en 2003), la tradición no es lo suficientemente fuerte como para aventurar un cambio hacia una mayor democratización interna de los partidos. En Brasil y Ecuador, es probable que factores como la naturaleza elitista de las agrupaciones políticas y el temor a que la política se regionalice hayan influido para que no se hicieran elecciones internas. En Guatemala, el debilitado sistema de partidos políticos y su elevado nivel de personalismo han impedido que el asunto se someta a debate de manera profunda, aunque hay en consideración diversos proyectos de reforma.

De la tabla 2 se desprende que si bien en las últimas dos décadas se han celebrado de manera creciente elecciones internas, muchos partidos latinoamericanos continúan empleando un órgano colegiado para designar a sus candidatos. Los líderes de los partidos que los usan siguen considerando que este mecanismo es el que mejor garantiza la representación interna, facilita la cohesión partidista, fomenta la disciplina y, dada la experiencia, contribuye al éxito electoral. Los que defienden el uso de la convención señalan además que este órgano integra territorialmente a los diversos ámbitos de la organización y, como tal, garantiza en teoría la representación igualitaria de los militantes. Los congresos, asambleas o convenciones (según se denominen en cada caso) son la expresión institucional de la soberanía popular y actúan también como un mecanismo de elección debido a que los militantes tienen asegurados (por lo menos formalmente) su derecho de voz y voto en las plenarias del mismo. Su composición está fijada en función de diversos criterios, sobre todo tomando en cuenta el peso electoral del distrito y su tamaño en términos de afiliados y militantes.

Todos estos criterios son los que sirven de argumento para que los políticos continúen usándolo, como se ha podido registrar en las entrevistas realizadas en el marco de PPAL (1999).

### 3. Proceso de selección de autoridades

El ámbito de la selección de autoridades se basa tanto en lo jurídico (leyes del partido, leyes electorales o la Constitución) como en su práctica, en consideraciones diferentes de la selección de candidatos. Estos procesos de toma de decisiones partidistas son claramente el espacio privado de los partidos políticos, en contraste con los otros que suponen la vinculación entre el partido y el ámbito de lo público. Como se ha mencionado, no hay una posición dominante sobre cuál es el límite que se le puede poner al Estado o hasta qué punto los partidos no tienen que responder a ningún agente externo sobre la manera en que eligen a sus autoridades y toman sus decisiones.

Debido a esa diversidad de posturas, no todos los países regulan del mismo modo esta cuestión. Honduras, Costa Rica y Paraguay estipulan expresamente la posibilidad de que el Estado fije cómo se deben organizar los partidos; otros, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, incluso propician que éstos ejerzan una efectiva *democracia interna*, o que su estructura, organización y funcionamiento sean *democráticas* (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), o que estén sujetos a los *principios de la democracia representativa* (El Salvador) o a los de la *democracia participativa* (Bolivia). Además, las leyes describen el tipo de organigrama que debe tener un partido (Chile) en cada nivel institucional, incluso el municipal, como en Brasil, Nicaragua y México; marcan cómo deben estar integrados los órganos de gobierno (Guatemala y Perú) y el mecanismo de elección de esos órganos. Ahora bien, aunque ésta es una pauta generalizada, hay países donde las leyes no mencionan las estructuras internas (Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) y casos donde directamente se prohíbe la regulación de las estructuras internas por parte del Estado (palmariamente en Brasil, Panamá y Ecuador).

Colombia merece una consideración aparte en este punto ya que ocurre una situación contradictoria respecto a la capacidad del Estado de regular la estructuración interna de los partidos: en el artículo 103 de la Constitución de 1991 se señala que el Estado está facultado para reglamentar

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

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiva	Líder
Argentina	FREPASO (94) ALIANZA FREPASO-UCR (99) UCR (02), IU (89)	PJ (88) <sup>a</sup>	PJ (83, 94, 99, 02) <sup>a</sup> UCR (82, 89, 94)		
Bolivia	MNR (99), MIR (99)		MNR <sup>b</sup> , MIR <sup>b</sup> , MAS (02) ADN (85-97) <sup>b</sup>		UCS (97, 00) <sup>b</sup>
Brasil		PT (02)	PDT, PMBD, PSBD, PT, PFL		
Colombia	PLC (90, 94) <sup>a</sup>	PCC (98)	PCC (90, 94, 02), PLC (98, 02) <sup>a</sup>		
Costa Rica	PLN (desde 85, 89, 93, 97, 01) PUSC (89, 93, 01) <sup>a</sup>		PFD (89, 93, 97, 01) PUSC (97)		
Chile	Concertación (93, 99, 01)	PS	PPD (93, 99, 01), PDC (93, 99, 01) <sup>c</sup> RN (93, 99, 01) <sup>c</sup> , UDI (93, 99, 01) <sup>c</sup>		
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) PNH (85, 93, 97, 00)		
México	PRI (99) <sup>a</sup>	PAN (99) <sup>a</sup>	PRD (99) <sup>a</sup> , PAN (antes de 99)	PRI (hasta 99)
Nicaragua	FSLN (96, 01) <sup>d</sup>		PLC (96, 01)	PLC
Panamá		PA (98), PRD (98, 03) PP (98)	PA (93, 03) <sup>b</sup> , PRD <sup>b</sup> (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) <sup>c</sup> PRSC <sup>b</sup>	PRSC (99)
Uruguay	EP-FA (96, 99, 03), PC (99, 03) PN (99, 03)		EP-FA <sup>b</sup> , PC <sup>b</sup> , PN <sup>b*</sup>	
Venezuela	COPEI (98)	AD (68, 78, 83, 93) COPEI (93)	AD (98), COPEI (73, 87, 98) MAS (88, 98)	MVR (98, 00) 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.

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Señala que ese mecanismo fue usado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ello, se modificaron las normas de elección.

<sup>c</sup> Los órganos nacionales precalifican las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.

<sup>d</sup> Convenciones o Directorio ratifican resultados elecciones internas.

<sup>e</sup> Convenciones o Directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de los criterios de clasificación empleados por Rahat y Hazan (2001: 267-275) y de la observación empírica. Las fuentes de información son diferentes en cada uno de los países, fundamentalmente prensa en internet y entrevistas a informantes clave.

las asociaciones cívicas, sindicales, comunitarias en el sentido de que introduzcan mecanismos democráticos de representación pero, en el mismo texto constitucional, el artículo 108 sostiene que la ley no podrá establecer exigencias con respecto a la organización de los partidos y movimientos políticos. Esto fue discutido en la Constituyente de 1991 y se propuso la inclusión del artículo 107, que establecía la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la “escogencia de sus dirigentes y candidatos”. Tras una votación de carácter secreto, se decidió no incluir el texto de ese artículo, aunque había conseguido apoyo mayoritario, pero tenía detractores rotundos como Álvaro Gómez Hurtado, quién presionó para que no se aprobara.<sup>9</sup>

Frente a ello, cuando se aprobó la Ley 130 de 1994, que consagraba inicialmente la democratización interna, la Corte Constitucional la declaró inexecutable, por lo cual era necesario volver a reformar la Constitución para habilitar un proceso de democratización interno.<sup>10</sup> La misma Corte Constitucional declaró executable la Ley, a partir del artículo 152 de la Constitución que permite al Congreso regular el régimen de partidos. Tras estos vaivenes ha habido diferentes intentos de reformas en los años subsiguientes en el gobierno de Samper, de Pastrana y de Uribe. Los dos primeros intentos fracasaron porque el Congreso los rechazó,<sup>11</sup> lo cual mostró que si se quería de verdad afectar la vida de los partidos había que hacerlo por una vía diferente a la de los congresistas, quienes siempre la condicionarían o transformarían. En este contexto, el presidente Uribe presentó su propuesta de reforma política para que se llevara a cabo a través de un referéndum, aunque era mucho más amplia que las anteriores y no se limitaba a la democratización de los partidos.

<sup>9</sup> Véase Roll (2002: 78).

<sup>10</sup> Sentencia C-089 de 1994. Véase Roll (2002: 79).

<sup>11</sup> Durante este gobierno se conformó una Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, que tenía como tarea realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos, proponer las reformas necesarias e identificar las áreas en las que había que realizar acciones. Tras diversas discusiones y posiciones encontradas de los dos partidos, la Comisión presentó una propuesta para modificar el inciso 2 del artículo 108 de la Constitución, señalando que los partidos tendrían una organización democrática y que utilizarían procedimientos participativos para elegir a sus organismos de dirección y a sus candidatos. El gobierno presentó su propuesta de reforma con estos contenidos (y más) al Congreso en octubre de 1995, pero la misma no alcanzó un gran debate. En el gobierno de Pastrana se propuso una nueva reforma que era sólo la sombra de aquel contenido que se había pactado por las fuerzas políticas durante el gobierno anterior, pero ahora se desarrollaba en un contexto de alta polarización, incertidumbre y recrudescimiento del conflicto armado.

En resumen, la forma de elegir autoridades partidistas se deja a los estatutos internos de los partidos. En *Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay* la Constitución o las leyes electorales no marcan la manera en que los partidos deben seleccionar a sus autoridades. En estos países, el marco jurídico confiere a las agrupaciones autonomía para organizarse de acuerdo con sus estatutos. Pero, en otras naciones este aspecto sí está regulado por ley como en *Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Por ejemplo, en Bolivia, el artículo 15 párrafo II de la Ley de Partidos Políticos señala que el estatuto orgánico debe contener “normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto”. En Guatemala, la ley establece que sea una asamblea de militantes la que designe a las autoridades partidistas, mientras que en Colombia, Honduras, Venezuela y Paraguay se fija que sea a través de elecciones internas, con voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas. En Costa Rica, Nicaragua y Perú, se indica que debe ser respetando los principios democráticos. En República Dominicana actualmente se encuentra en discusión pero, hasta la realización de este texto, se establecía la Asamblea de Militantes.

A pesar de los avances en el ámbito de la selección de candidatos, éstos no se han extendido a la elección de autoridades. En términos generales, muchas de las reformas políticas no presionaron para democratizar a los partidos en tal aspecto y exigirles que eligieran a sus autoridades de una determinada manera. Si bien en Bolivia, Colombia, Perú, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y Uruguay se establece en la norma que se utilicen mecanismos electivos, en la práctica no suelen llevarse a cabo, no hay control por parte de los órganos electorales sobre la materia y queda a la discreción de los dirigentes valerse de ellos. Quizá porque este espacio de decisión está sujeto claramente a la dimensión privada de los partidos e intentar presionar sobre ellos sería violentar su autonomía.

Los casos en los que se han desarrollado comicios internos para elegir autoridades funcionan más como una excepción que como la regla (PRI en 2002; FSLN en 2002; PT en 2001; DP en 2001; PJ en 1988), ya que la mayor parte de los partidos latinoamericanos utilizan la convención o la designación de la cúpula para elegir a los dirigentes (tabla 4). El elemento que dificulta este cambio es la resistencia a generar modificaciones en los

TABLA 3  
MECANISMOS DE SELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LA NORMATIVA VIGENTE

País	Mecanismo de selección de autoridades regulado por la Constitución o las leyes	Las leyes electorales establecen claramente cuál debe ser el mecanismo de selección de autoridades	La Constitución o las leyes electorales hacen referencia a los Estatutos del partido
Argentina	No (sólo subsidiariamente)*	No	
Brasil	No	No	√
Bolivia	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones libres y voto directo y secreto	√
Chile	No	No	
Colombia	Sí, legislación electoral	Sí, consultas internas**	√
Costa Rica	Sí, ambas	Ambiguo, sólo dice que debe ser acorde con el principio de la democracia interna	√
Ecuador	No	No	√
El Salvador	No	No	√
Guatemala	Sí, legislación electoral	Sí, Asambleas de militantes	√
Honduras	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones internas, voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas.	√

México	No	No	√
Nicaragua	Sí	Sí, señala la participación democrática en la elección de autoridades	√
Panamá	Sí, legislación electoral	No	√
Paraguay	No	Sí, elecciones con el voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados	√
Perú	Sí	Ambiguo, señala que debe regirse por normas de democracia interna***	√
República Dominicana	Sí, legislación electoral	Actualmente, en discusión. Se establecen mecanismos asamblearios	√
Uruguay	Sí, legislación electoral	Sí	√
Venezuela	Sí, legislación electoral	Sí, por participación directa y representativa de los afiliados en el gobierno del partido	√

\*En Argentina, a partir del cambio de la ley 23.928 de 2002, las elecciones para autoridades partidarias se rigen según la Carta Orgánica, aunque señala con claridad que subsidiariamente lo hará por dicha ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. No menciona los estatutos, aunque los condiciona.

\*\* En Colombia, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos y artículo 1 de la Ley de Consultas Internas.

\*\*\* En Perú, la Ley 28094 establece en su artículo 25 que se realice conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo, pero en su artículo 19 señala que debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en esta ley y en el Estatuto.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de textos constitucionales, leyes de partidos y/o de elecciones.

partidos desde las cúpulas dirigentes. El miedo a perder el control de la organización ralentiza la incorporación de mecanismos más participativos. Es probable que sólo se animen con estos mecanismos aquellos partidos con tradiciones participativas arraigadas (en la UCR, donde hay fuerte competencia en las convenciones partidistas; PT); con fuertes crisis tras un fracaso electoral y su consiguiente disputa por el liderazgo (PRI); donde además hay una extrema competencia interna por el control del partido (DP, hasta la salida de un grupo liderado por Oswaldo Hurtado) y aquellos que cuenten con un liderazgo carismático que emplee el esquema participativo como un mero ritual legitimador de su propia conducción (UCS, PRE desde su fundación en 1982).

En este contexto cabe destacar que en *Paraguay*, desde el retorno a la democracia en 1989, los partidos políticos han realizado elecciones internas cerradas para designar sus asambleas de partido en el nivel nacional y departamental. Luego, las asambleas eligen a las autoridades ejecutivas de la agrupación: la Junta de Gobierno en el caso de la Asociación Nacional Republicana (ANR), ampliamente conocida como el Partido Colorado; el Directorio en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); y la Dirección en el Partido Encuentro Nacional (PEN). En *Bolivia*, una comparación entre los estatutos internos de seis frentes políticos permite establecer que el MIR y la UCS son los únicos que otorgan participación a sus seguidores para elegir a sus dirigentes nacionales y departamentales, aunque para la selección de otros representantes también se remiten a los delegados. En el MNR, el 28 de julio de 1999 se realizó la primera elección competitiva a jefe nacional (en el mismo momento en que se eligió al candidato presidencial), en la que compitieron Gonzalo Sánchez de Losada y Juan Carlos Durán, quienes a su vez tuvieron sus propios candidatos en todos los puestos; en esa ocasión fueron electos más de 17 000 cargos.<sup>12</sup> En el MIR, se intentó usar elecciones internas para determinar quién se hacía cargo de la dirección partidista en 2003, pero se planteó un fuerte conflicto entre Samuel Doria Medina y Jaime Paz Zamora por la jefatura del partido. Finalmente, el primero optó por salirse de la organización debido a las dificultades que la cúpula partidista puso para que no se diera dicha

<sup>12</sup> Se seleccionaron además a los jefes de los comandos territoriales en más de 300 municipios y éstos a su vez eligieron a otros 642 delegados a la Convención Nacional que se realizó en agosto de ese año.

contienda. Otros frentes, como el MAS y ADN, prefieren seleccionar a sus representantes nacionales y departamentales en congresos, convenciones o asambleas en las que sólo participan “comisionados”.<sup>13</sup>

En *Perú*, Acción Popular fue el primero en adecuarse a la Ley de Partidos, incluso fue certificado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Siguiendo el artículo 47 de los Estatutos convocó en el mes de agosto de 2004 a la renovación total de sus dirigentes a través de procesos electorarios, donde cada militante es igual a un voto. Tras su errática gestión de gobierno, el APRA experimentó una profunda crisis y hubo que esperar hasta 1999 para que surgiera una fuerte corriente renovadora, con el sustento de la mayoría de bases provinciales, la cual consiguió asumir la responsabilidad de la dirección partidaria bajo la conducción organizativa de Jorge del Castillo y el liderazgo de Alan García, quien en ese momento aún se encontraba en Europa. Para enero de 2003, el APRA decidió abrir un amplio espacio de reflexión y discusión acerca de la modernización y respecto a la nueva Estructura Orgánica y a la Ley de Partidos Políticos. Entre octubre y noviembre de ese año se realizaron elecciones para renovar las dirigencias distritales, provinciales y regionales, esta vez con la asesoría técnica de ONPE y la supervisión de la Asociación Civil Transparencia, un paso crucial en el proceso de modernización del partido. Esta agrupación ya había utilizado las elecciones internas para elegir secretario general en 1985, conjuntamente con la competencia por la candidatura presidencial.

#### 4. Efectos de los mecanismos de selección de candidatos sobre el funcionamiento partidista

En la experiencia de América Latina la realización de elecciones internas ha tenido diversas repercusiones sobre el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Algunos de ellos han sido positivos, pero otros no tanto. En efecto, la introducción de internas competitivas ha refrescado las estructuras tradicionales oligárquicas de los partidos latinoamericanos.

<sup>13</sup> En el año 2000, ADN realizó una elección interna con la participación de más de 300 000 militantes para elegir autoridades partidistas, entre ellas, a nueve jefes departamentales, 212 jefes provinciales, 27 jefes de secciones y 250 jefes de distrito. Ésta fue la primera elección desde que se fundó el partido en 1979.

TABLA 4  
SELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA

	Elecciones internas	Convención	Directorio del partido	Líder
Argentina	FREPASO, PJ (88)	UCR (82), PJ		
Bolivia	USC, MIR (99), MNR (99) ADN (00)	MNR, MAS		
Brasil	PT (01)	PDT, PMDB, PSBD, FLS		
Colombia		PCC, PLC		
Costa Rica		PUSC, PLN, PFD		
Chile	PS, PDC	UDI, RN, PPD		
Ecuador	DP (01)	ID, PSC	MUPP-NP (96,98)	PRE (desde 82)
El Salvador		ARENA	FMLN	
Guatemala		FRG, PAN		
Honduras		PNH, PLH		
México	PRI (02) <sup>a</sup> , PRD	PAN		
Nicaragua	FSLN(02)	PLC (02)		
Panamá	PRD	PA (03), MOLIRENA (02) PP (03)		
Paraguay	PRLS, ANR-PC-PEN*			
Perú	APRA (85), AP (04)	APRA		
R.Dominicana	PRD	PRSC, PLD		
Uruguay		PN, PC, EP-FA		
Venezuela		MVR, COPEI (98), AD		

<sup>a</sup> Indica que los estatutos establecen más de un mecanismo para la elección de autoridades partidistas.

\* Eligen en internas a las asambleas que elegirán a las autoridades partidistas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la observación empírica, a través de internet y de prensa escrita. Datos contrastados a través de entrevistas a informantes clave de cada uno de los países.

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) eliminar 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 en alguna medida (por lo menos en un punto concreto) la designación “por dedazo” tradicional de los partidos latinoamericanos. Es cierto que continúa habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales —de carácter autónomo— y recursos en estricto sentido no partidistas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, pero efectuar elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de candidatos.

Ahora bien, el hecho de que se hayan celebrado internas (cerradas o abiertas) es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la democratización de los partidos; es sólo un paso de los muchos que aún resta 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 democráticos internamente, lo cual corresponde con las experiencias europeas (Katz, 2001; Pennings y Hazan, 2001; Linz, 2002). No basta con hacer elecciones internas. Hay que transformar los espacios de decisión para que sean genuinamente competitivos y transparentes. Así, la celebración de internas ha sido una medida importante, pero también ha tenido efectos negativos. Después de 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 se 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 *statu quo* (ID en Ecuador; Bolivia, Honduras, Paraguay, República Dominicana) y ha aumentado la 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).

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 ocurra (Alcántara, 2001) y a un mayor desarrollo de *outsiders* de la política, que utilizan al partido como un “taxi” para cada elección. Asimismo, 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 extensivas a las del electorado en general. Se corre el riesgo de que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del electorado (o de aquello 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 elaborar propuestas y declaraciones ideológicas demasiado precisas.

Finalmente, una preocupación sustantiva tiene que ver con si las elecciones internas han generado mayor éxito electoral a los partidos latinoamericanos. Si se consideran los más de 60 procesos registrados en el periodo postransición, en los que se utilizó este mecanismo, sólo 20 han sido exitosos. Esto da sustento a la afirmación de Colomer (2002: 119) de que los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las presidenciales. Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son. Esto significa que la democratización interna genera impactos colaterales negativos sobre el éxito electoral, lo cual puede hacer que los políticos no tengan incentivos para aceptar los procesos de cambio organizativo.

## Conclusiones

En América Latina, los ciudadanos manifiestan sentimientos diversos respecto a la importancia y el papel de los partidos en sus sistemas políticos.

Muchos se sienten lejos de los partidos, denuncian una profunda oligarquización de sus estructuras, señalan que no son representativos de las demandas y necesidades ciudadanas y que los líderes defienden sus intereses particulares más que los del partido o los del electorado que les ha elegido. Estos argumentos han sustentado la creencia de una profunda crisis de representación partidista y han justificado la presencia de mecanismos alternativos a los partidos, con la pretensión de superar dicha crisis. Pero las experiencias recientes no muestran que esas alternativas hayan ayudado a mejorar el rendimiento de las instituciones ni que hayan contribuido a que los ciudadanos se sientan más (y mejor) representados. Por el contrario, los partidos continúan articulando la política latinoamericana y aún desempeñan una serie de funciones centrales para el sistema político.<sup>14</sup>

En un intento por acercarse a los ciudadanos y superar esa crisis, muchos países (y partidos de manera individual) han introducido mecanismos de selección de candidatos con la pretensión de *ser* más democráticos. Los resultados revelan que la presunción de las élites reformistas de que un uso mayor de mecanismos competitivos generaría mayor democratización de las organizaciones partidistas no puede corroborarse completamente en los casos latinoamericanos. Lo mismo ocurre con la selección de autoridades, toda vez que en la mayor parte de los casos analizados las élites se resisten a cambiar la manera de elegir a los líderes y continúan controlando los espacios de poder. Es verdad que ha habido esfuerzos significativos pero, como estos procesos son sólo un aspecto de la democracia interna, ya que hay otros como la igualdad en la participación y el control de los líderes por sus militantes, aún quedan impedimentos importantes que los condicionan. Entre esos elementos que limitan el modo en que se realizan las elecciones internas cabe destacar cuatro: *a)* la inexistencia de padrones de afiliados actualizados; *b)* el del financiamiento; *c)* el 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 a llevar a cabo transformaciones para mejorar el funcionamiento partidista. Estos condicionantes pueden hacer fracasar cualquier proceso de cambio partidista o de reforma democratizadora. De ahí su trascendencia.

En cuanto al primero, la experiencia indica que sin padrones de afiliados, disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes sino también para cualquier

<sup>14</sup> Datos que sustentan esta afirmación pueden encontrarse en Alcántara y Freidenberg (2001 y 2003).

militante que quiera formar su fracción interna, no es posible hablar de pluralismo y democracia. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral de cara a los otros partidos y que se garantice la participación y las probabilidades de triunfo a todos aquellos que quieran ser candidatos o que simplemente deseen participar en esos procesos. Si bien existen excepciones en este sentido, como la nueva informatización del padrón de afiliados que ha realizado el Partido Aprista Peruano<sup>15</sup> o el PAN en México, que sea el Tribunal Electoral el que lleve el registro de afiliados como en Panamá o que se utilice el Censo Nacional como en Costa Rica, en la mayoría de los casos es una incógnita. 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 y movilización de las bases. Sin padrones, no es posible llevar a cabo elecciones internas competitivas, por la sencilla razón de que se desconocen las características del electorado.

Otro elemento que circunscribe la celebración de internas es el financiero. Hace unos meses, un político dominicano me señalaba que en sus partidos “el que paga, manda”; esto es, quien pone el dinero para la campaña electoral es el que decide quién será candidato de la organización. Muchos partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que financien las actividades electorales. Muchas veces, ese criterio es el que define una candidatura respecto a la de otro militante que no tiene recursos para autofinanciarse. Así, las elecciones internas están supeditadas a la posibilidad de acceso a recursos igualitarios. Se debe señalar quiénes aportan el dinero y cómo se utilizan esas aportaciones en cada candidatura.

Otro aspecto que también incide en la manera en que se llevan a cabo los procesos de selección de candidatos y los de autoridades es la posibilidad de injerencia de los tribunales electorales sobre los partidos, tanto por el control que éstos pueden ejercer en el cumplimiento de las normas electorales, como por la posibilidad de colaborar en la organización de los procesos y por su capacidad para supervisar que esos procesos sean justos y equitativos. La democracia interna supone también transparencia. Sin ella, la primera es inalcanzable. Los órganos electorales pueden funcionar como entes estatales y no gubernamentales, por encima de los conflictos partidistas.

<sup>15</sup> Éste se puede consultar en Internet y allí figura el distrito electoral al que pertenece cada militante.

Finalmente, está la cuestión de la voluntad política. 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 elecciones internas. Quizá, alguno querrá que las reglas 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 entre los ciudadanos y ellos. Llegará un momento en que los propios políticos quieran e impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados con los partidos y con la democracia o por mera necesidad electoral, si es que los ciudadanos deciden castigar en las urnas a aquellos que no ejerzan la democracia interna en sus partidos.

## Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel

- 2001 “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”, en *Documentos de Trabajo Doctorado en Ciencia Política* 6, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Alcántara Sáez, Manuel, y Flavia Freidenberg, eds.

- 2001 “Los partidos políticos de América Latina”, en *América Latina Hoy*, núm. 27, pp. 17-35 [Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca].
- 2003 *Partidos Políticos de América Latina*, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral, México.

Alfaro Salas, Sergio

- 2004 “Informe sobre Costa Rica”, en IIDH, *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*, PRODECA/IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, pp. 63-147.

Álvarez, Ángel

- 2001 “COPEI”, en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg, eds., *Partidos Políticos de América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Artiga González, Álvaro

- 2004 “Informe sobre El Salvador”, en IIDH, *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*, PRODECA/IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, pp. 149-194.

Bachelard, Gastón

- 1948 *La formación del espíritu científico*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Colomer, Josep

- 2002 “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (h), comps., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

Coppedge, Michael

- 1994 *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, Stanford.

Crisp, Brian

- 2001 “Candidate Selection in Venezuela (and its Impact on Legislator Behavior)”, trabajo preparado para su discusión en Latin American Studies Association XXIII International Congress, Washington, D.C., 6-8 septiembre.

Downs, Anthony

- 1992 “Teoría económica de la acción colectiva”, en Albert Battle, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel de Ciencia Política, Barcelona [1957].

Freidenberg, Flavia

- 2003 *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*, Transparencia Internacional/IDEA, Lima.
- 2005 “Selección de candidatos, democracia y partidos en los países andinos” en Daniel Zovatto *et al.* *Partidos políticos y democracia en los países andinos*, International IDEA/PNUD, Lima y Washington, D.C. [en prensa].
- 2006 “Democracia interna en los partidos políticos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, IFE/International IDEA/IIDH, México y San José [en prensa].

Katz, Richard

- 2001 “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy”, en *Party Politics*, vol.7, núm. 3, pp. 277-296 [Sage Publications, Londres].

- Katz, Richard, y Peter Mair  
 1995 “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics*, vol. 1, pp. 5-28 [Sage Publications, Londres].
- Kirchheimer, Otto  
 1980 “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en Kurt Lenk y Franz Neumann, eds., *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, pp. 328- 347 [1965].
- Linz, Juan J.  
 2002 “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford, pp. 291-317.
- Martz, John  
 1999 “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, en *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 4, pp. 639-659 [The Academy of Political Science, Nueva York].
- Orozco Henríquez, J. de Jesús  
 2003 “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.
- Payne, Mark, *et al.*  
 2003 *La política importa*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Pennings, Paul, y Reuven Hazan  
 2001 “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”, en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, pp. 267-275 [Sage Publications, Londres].
- Rahat, Gideon, y Reuven Hazan  
 2001 “Candidate Selection Methods: An analytical framework”, en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, pp. 297-322 [Sage Publications, Londres].
- Roll, David  
 2001 “Colombia”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, eds., *Partidos políticos de América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.  
 2002 *Rojo difuso, Azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Scarrow, Susan E., Paul Webb y David Farrell  
2002 “Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties”, en Russell J. Dalton y Martin Wattenberg, eds., *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 129-153.
- Schattschneider, Elmer E.  
1941 *Party Government*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York [existe edición en castellano *Régimen de partidos*, Tecnos, Madrid, 1964].
- Schumpeter, Joseph  
1962 *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, Nueva York [1942].

Artículo recibido el 14 de marzo de 2005  
y aceptado el 19 de abril de 2005

## Anexo

### *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 Revolucionaria  
FMLN = Frente Farabundo Martí de 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