

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA? UNA PROPUESTA DE REDEFINICIÓN CONCEPTUAL

Flavia FREIDENBERG

I. PRIMERAS PALABRAS

En 2003, el profesor Dieter Nohlen junto a un grupo de colegas de diversas instituciones decidieron reditar y actualizar el *Tratado de derecho electoral comparado*, un texto que había sido publicado originalmente en 1988, con la participación de gran número de colegas y académicos muy prestigiosos y se había convertido rápidamente en una obra de consulta obligada en materia electoral. A raíz de esa decisión, recibí la invitación de sumarme a ese ambicioso proyecto. Mi participación consistía en introducir una nueva voz (que estaba ausente en el *Tratado* original), denominada “Democracia interna” y que tenía la pretensión, a mi juicio bastante ambiciosa, de clarificar qué se entendía por una categoría sobre la que pesaban demasiados lugares comunes y una gran vaguedad conceptual.

Pasé varios meses pensando en el encargo, e incluso llegué a consultar a colegas y amigos sobre su opinión respecto a la posibilidad real por definir esta categoría, tras mi dificultad de encontrar conceptualizaciones previas en la literatura comparada. Cierta día, un profesor amigo sentenció entre la seriedad y la ironía que le caracterizan: “constructivismo, querida, deberás construir tu propia definición”. Durante más de un año, revisé la literatura que pude conseguir, di vueltas sobre mis propias ideas, preparé un borrador y se lo presenté al profesor Nohlen, con la esperanza de que su experiencia echara luz a mi esfuerzo.

La comparación de ese borrador con el capítulo final del *Tratado* da cuenta de la rigurosidad de su lectura y de sus correcciones, su exigencia conceptual y su infinita paciencia frente a mis propias limitaciones. Dieter

Nohlen me alentó desde la distancia, de manera exigente pero también protectora, a superar las barreras que una misma se construye al momento de pensar teóricamente y, con una inmensa generosidad, contribuyó vía correo electrónico, a que mis presunciones sobre lo que significa la democracia interna fuera madurando y refinándose.

No puedo afirmar como otros colegas que Dieter Nohlen ha sido mi maestro. Nunca tomé una clase con él ni participé en ninguno de sus seminarios. Pero aún así me siento en deuda con sus ideas, sus recomendaciones y la atención que siempre me ha prestado desde que nos conocimos en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) que se realizó en ciudad de México en 2004. Reconozco en él dos pasiones: la obsesión por institucionalizar la ciencia política y la necesidad de mejorar la docencia e investigación en política comparada que se hace en América Latina. Su esfuerzo por formar politólogos (más que latinoamericanistas) honra aún más su trabajo como académico.

Por todo ello, cuando recibí la invitación de participar en este libro homenaje, me asaltó la idea de volver a pensar en el concepto de democracia interna, discutir nuevamente sus aristas y vericuetos, además de proponer una nueva manera de entenderlo, incluso llegando a ser crítica del trabajo que publiqué hace ya más de tres años. Porque de eso se trata; de estudiar, avanzar y revisar nuestros supuestos, unos a otros, siendo rigurosos con una de las principales características del conocimiento científico: su infalibilidad. Sirva este esfuerzo a modo de homenaje, en el sentido en que los alumnos pueden honrar a quienes les enseñan: pensando y revisando constantemente aquello en lo que uno cree.

II. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos quieren ganar elecciones y emplean todas las estrategias posibles. A la mayoría de los partidos (y a sus políticos) no les importa si sus propuestas son incluyentes; si en la elaboración de las mismas participan muchos militantes; si hay una adecuada distribución de los diferentes grupos en los órganos de dirección o si están representados de manera equitativa en las candidaturas. Tampoco les preocupa si la elección de sus candidatos resulta exclusivamente de la voluntad del líder, si eso supone cambiar los nombres de los postulantes que decidieron las directivas lo-

cales e, incluso, no les inquieta la violación de los estatutos o el acomodo de las reglas a la coyuntura del momento.

A los políticos todo esto no les preocupa, fundamentalmente, porque no condiciona el resultado electoral. Los partidos oligárquicos pueden subsistir en un sistema democrático e, incluso, una democracia electoral puede sobrevivir sin que sus partidos sean internamente democráticos. La democracia procedimental no exige que sus organizaciones sean democráticas en lo interno, aunque esto no sea necesariamente bueno para la calidad de la democracia ni mejore la calidad de la relación entre representantes y representados.¹

A los políticos todo esto no les importa, porque tampoco les importa a los ciudadanos. Éstos no definen su voto evaluando el modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos y mucho menos tomando en cuenta cuán participativos son sus procesos de toma de decisiones. Es más, pueden preferir votar por partidos internamente oligárquicos frente a otros que han usado procedimientos competitivos. Diversos ejemplos de América Latina y Europa muestran que partidos altamente cohesionados, muy disciplinados y jerárquicos, con bajos niveles de pluralismo y transparencia, suelen tener mayor éxito electoral que otros que no lo son e incluso eligen mejores candidatos y resuelven de una manera menos traumática sus conflictos internos. Por ello, frente a la pregunta de cuánta democracia interna necesitan los partidos para sobrevivir en una democracia representativa, la respuesta es, sencillamente, ninguna.

Durante mucho tiempo este tema no importó a nadie. Las organizaciones de partidos eran vistas como “cajas negras”, en las que podía ocurrir todo lo que uno se podría imaginar (o simplemente no ocurrir nada cual cáscaras vacías), ya que no había datos, análisis ni teorías que describieran o explicaran debidamente lo que sucedía en el interior de las organizaciones.² Pero, en las últimas décadas, las investigaciones que analizan el modo

¹ Cabe la reflexión de Schattschneider, Elmer E., *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1941, p. 60, que señala que “la democracia no debe encontrarse en los partidos sino *entre* ellos”, lo que significa que no importa cuán democrático sean internamente porque lo central es la competencia externa. Una perspectiva alternativa sería la que sostiene que la democracia interna es un fin en sí mismo y que el proceso decisional de las estructuras partidistas aparece como una oportunidad para que los ciudadanos influyan en las decisiones públicas, lo cual se convierte en una exigencia fundamental para el funcionamiento democrático.

² Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel, “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción”, en Freidenberg, Flavia y Alcántara, Ma-

en que funcionan las organizaciones partidistas se han incrementado notablemente en Europa y América Latina. En particular, a partir de 1990, hubo un cambio importante en los intereses de los investigadores latinoamericanistas, ya que siguiendo la tendencia de algunos partidos europeos,³ muchos partidos latinoamericanos reformaron sus prácticas con la pretensión de generar mayores niveles de transparencia y pluralismo interno.⁴

Ese nuevo interés en la vida de las organizaciones ayudó a identificar que uno de los procesos más interesantes de ser estudiados era el de selección de candidatos, sobre todo porque las reformas que llevaron a cabo los partidos no fueron globales sino que estuvieron dirigidas fundamentalmente a la manera de elegir al candidato presidencial.⁵ Así, algunos partidos

nuel (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, UNAM, TEDF e Instituto de Iberoamérica, 2003.

³ La incorporación de mecanismos más democráticos y su asociación con el uso de elecciones internas también se dio en las últimas décadas del siglo XX en Dinamarca, Finlandia, España, Bélgica, Irlanda y Gran Bretaña (Pennings, Paul y Hazan, Reuven, "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences", *Party Politics*, Londres, Sage Publications, vol. 7, núm. 3, p. 269).

⁴ Esto ha sido claramente identificado en los trabajos de Alcántara, Sáez, Manuel, "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina", México, FLACSO, Documentos de Trabajo, Doctorado en Ciencia Política 6, 2001; Payne, Mark *et al.*, *La política importa*, Washington, BID o Freidenberg, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*, Lima, Transparencia Internacional e IDEA, 2003; *id.*; Freidenberg, Flavia, voz: "Democracia interna en los partidos políticos", en Nohlen, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México y San José, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International, cap. XXV, pp. 627-678.

⁵ La investigación que el Equipo de la Universidad de Salamanca realizó durante el periodo 1998-2001 sobre 62 partidos de 17 países de América Latina identificó algunas lagunas en el conocimiento de la política interna y sentó las bases para profundizar en el estudio de los procesos de toma de decisiones en perspectiva comparada. En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia, *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, se encuentra la descripción formal de los mecanismos de selección de candidatos de más de 60 partidos de 17 países. Asimismo, otros trabajos pioneros fueron los de Alcántara, *op. cit.*, nota 4, Freidenberg, Flavia y Sánchez López, Francisco, "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 118, 2002, pp. 321-361; Colomer, Josep, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h), Juan (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2002, o Valadés, Diego, "Sistema electoral y Estado de derecho", textos seleccionados del Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos del Tribunal Supremo Electoral, del 27 al 29 de marzo y del 3 al 5

con una densa tradición de prácticas oligárquicas incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras burocráticas (como el PRI en México) y otros nuevos se convirtieron en adalides de esas nuevas prácticas políticas (como el FREPASO en Argentina), que más pronto que tarde mostrarían su escasa efectividad para mantener la cohesión interna, conseguir el éxito electoral, mejorar la calidad de los candidatos, empoderar a las bases o asegurar la representación de las minorías en los procesos de toma de decisiones.

Aun así, la celebración de estos procesos de toma de decisiones son los que condujeron a pensar en la importancia de la democracia interna y los que hicieron inminente la necesidad de definir qué se entiende por ese concepto, qué dimensiones implica, cómo se mide y qué implicaciones tiene para el estudio de otras dimensiones de las organizaciones partidistas. Fueron los procesos de selección de candidatos y no otros porque los partidos se concentraron en ellos y, durante mucho tiempo, los políticos incluso pensaron que con celebrar cada cuatro, cinco o seis años un proceso com-

de abril de 2003. La organización de una mesa sobre el tema en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Washington, Estados Unidos, en septiembre de 2001, fue una interesante innovación temática. Los estudios sobre selección de candidatos se han realizado sobre partidos específicos (Coppedge, Michael, *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994; Díaz, Christopher, “Effects of Party Competition on the Quality of PRI Candidates: An Analysis of Mexican Gubernatorial Elections: 1989-1999”, trabajo presentado en el XXIV Encuentro Anual Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida, del 16 al 18 de marzo de 2000; Freidenberg, Flavia, *Jama, Caleta y Camello: las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, CEN; comparando partidos de un país (Siavelis, Peter, “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001; Buquet, Daniel, “Selección de candidatos y fraccionización partidaria en Uruguay (1942-1999)”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001, o Taylor-Robinson, Michelle, “Candidate Selection in Costa Rica”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001); o partidos de diferentes países (Martz, John, “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, *Political Science Quarterly*, Nueva York, vol. 114 (4), 1999, pp. 639-659; Freidenberg, Flavia y Sánchez López, Francisco, *cit.*, *supra*; Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota anterior; Siavelis, Peter M. y Morgenstern Scott (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, 2008, y Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel, *op. cit.*, nota 2). En 2006, un equipo del Instituto de Iberoamérica desarrolló una serie de documentos de trabajos sobre procesos específicos de selección de candidatos: <http://americo.usal.es/oir/opal/DISC.htm>

petitivo nacional para elegir candidato presidencial bastaba para que su organización fuera considerada internamente democrática.

Este trabajo revisa la discusión existente sobre la democracia interna y propone una redefinición del concepto a partir del conocimiento acumulado en más de diez años de observación del funcionamiento de los partidos políticos en general y, en particular, de América Latina.⁶ Se sostiene que la democracia interna debe ser considerada un concepto unidimensional, centrado en su dominio primario de corte político, que adquiere diversos valores cuando se la aplica a un proceso específico, ya sea la selección de candidatos o líderes, la participación interna o el control político. La clave de esta nueva manera de ver al concepto está en que la democracia interna es una variable continua, con lo cual puede haber diversos niveles de democracia interna en cualquier por proceso de toma de decisiones.

III. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA? LA PROPUESTA ORIGINAL

Elaborar la definición de un concepto es una de las tareas más complejas pero también más importantes de las ciencias sociales. Consiste en establecer el modo en que un término describe lo abstracto, de manera lo suficientemente amplia que abarque realidades diversas, al mismo tiempo que sea capaz de dotarse tanto de un claro referente empírico como de describir lo concreto. La manera en que se realice ese proceso, considerando los criterios empleados y las estrategias usadas condicionará la definición resultante y el contenido que ese concepto denotará.

En el texto publicado en el *Tratado de derecho electoral* sostuve que la democracia interna era un concepto que se emplea de manera cotidiana y que el uso de ese término se caracteriza por su utilización normativa, puesto que se la suele asociar con la idea de lo que debería ser un “buen partido” más que con lo que describe el comportamiento partidista. Precisamente, debido a su uso cotidiano, esa categoría se enfrenta a uno de los obstáculos

⁶ Las investigaciones en las que he podido participar han estado adscritas al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y han estado financiadas en diferentes momentos por diversos organismos públicos como el Ministerio de Educación y el de Innovación y Ciencia de España, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ágora Democrática (Ecuador), International IDEA y Transparencia Internacional.

epistemológicos más comunes: el del conocimiento general,⁷ toda vez que se emplea en múltiples ámbitos, más allá del alcance de sus atributos y de la perspectiva de democracia que defienda el que emite la definición.

En ese trabajo propuse una definición del concepto de tipo radial, multi-dimensional, en donde un partido debía cumplir con una serie de exigencias en cada una de esas dimensiones, para poder alcanzar los niveles de democracia interna.⁸ Las dimensiones a tener en cuenta eran tres: a) selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas; b) participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido, y c) rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a la militancia.

El *proceso de selección de candidatos* resulta una dimensión clave para descubrir el juego de interacciones que influyen en las decisiones que se dan en el interior de un partido. Los métodos pueden ser clasificados de diversas maneras según sea el criterio empleado. Los mecanismos más participativos e incluyentes serán aquellos en los que se lleven a cabo elecciones y los menos serán en los que decide una sola persona la candidatura (el líder del partido). Así, el número de personas que participa en el proceso decisional es una variable fundamental para conocer el grado de democratización de un partido político.

Ahora bien, que un partido utilice elecciones para seleccionar a sus candidatos o a sus dirigentes no basta para que sea democrático. *El nivel de participación (e inclusión) de los militantes* en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones, también importan al medir el nivel de democracia interna así como relevante es la presencia de minorías y de grupos poco representados (mujeres, jóvenes) en los órganos de dirección y en las candidaturas del partido.

Una última dimensión, quizás la menos explorada en el análisis de la democracia interna, *es el control y la rendición de cuentas* tanto de los dirigentes como de los candidatos respecto de los militantes del partido. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos en general es lo que los

⁷ Bachelard, Gastón, *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1948.

⁸ Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 4.

diferencia de cualquier otro tipo de organización. Un partido será entonces internamente democrático cuando sus dirigentes respondan ante sus miembros sobre las decisiones que tomaron y éstos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido (castigarlos o premiarlos por lo realizado como representantes de la organización).

En este sentido, la propuesta sostenía que un partido alcanzaría altos niveles de democracia interna cuando se diera la presencia de los siguientes elementos:

- mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) que sean incluyentes respecto al número de actores que permiten la participación;
- participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización;
- activa influencia en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido y en las decisiones comunes que éste tome;
- respeto hacia los derechos mínimos 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 del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayoría de las voluntades individuales;
- articulación adecuada de las responsabilidades entre las asambleas y comités de representantes locales y regionales; y
- control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Se entendía entonces que un partido gozaba de democracia interna cuando sus líderes y candidatos eran elegidos por los miembros, a través de mecanismos participativos; donde las decisiones fueran inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminaban la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que eran minoritarios al interior de la organización) y se diera el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones. El modo en que los partidos toman sus decisiones, respecto al procedimiento empleado, a su transparencia y al grado de inclusión de los actores en dichos procesos,

eran elementos que ayudaban a definir los niveles de democracia interna de una organización.

IV. LOS PROBLEMAS DE UN CONCEPTO RADIAL DE DEMOCRACIA INTERNA

Esta propuesta conceptual presentaba al menos dos problemas: uno de tipo teórico-conceptual y otro de tipo metodológico. En relación con el primero, existen diferencias importantes en la definición de democracia interna, según sea el concepto de democracia que el observador del proceso conciba. No será lo mismo si se entiende a la democracia como representación o si el énfasis está en la participación. Los atributos que se le exigirán al partido serán diferentes si se espera que tome sus decisiones a través de mecanismos representativos (las elecciones internas) a que lo haga a través de procedimientos participativos (las deliberaciones o asambleas de miembros). Por tanto, no es inocente la visión que el investigador tenga sobre la democracia, al momento de definir qué entiende por este concepto; tampoco la visión que los miembros del partido tengan respecto a lo que es la democracia interna para exigir uno u otro tipo de mecanismo.⁹

Además, resulta relevante diferenciar entre *lo que es*, *lo que puede ser* y *lo que debería ser* la democracia interna. Se ha evidenciado que no es lo mismo lo que las reglas electorales y los estatutos partidistas dicen respecto a cómo un partido debería funcionar; lo que realmente ocurre en su vida interna y lo que normativamente les gustaría que sucediera a los miembros de los partidos en los procesos de toma de decisiones. *Lo que es* se aborda desde la revisión de las normas constitucionales, legales y estatutarias así como tras el análisis del comportamiento real del partido, luego de observar cómo se designan sus órganos y sus candidatos; a quién, por quién y cómo se eligen, cómo se renuevan, cómo se toman las decisiones y de qué manera se protegen los derechos de los afiliados. *Lo que debería ser* se da por la adopción de los principios de la democracia como sistema político en el interior de la organización. Para que un partido pueda ser democrático

9 Si los miembros consideran que democracia interna significa participar en la deliberación de las decisiones, podrán contentarse con hablar diariamente con el líder por teléfono, y no exigirán elecciones internas competitivas (Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 5). En cambio, si tienen una visión procedimental de la democracia interna, esperarán siempre que haya elecciones competitivas para tomar decisiones.

debe utilizar mecanismos electivos en el proceso de toma de decisiones. *Lo que pueda ser* es una cuestión más compleja que hasta el momento no ha sido resuelta y que suele ser asociada simplemente con lo que es un partido.¹⁰

En cuanto al segundo problema, no queda claro que con la definición radial propuesta se pueda establecer (ni siquiera de manera aproximada) cuál es el valor que debe adquirir la “democracia interna” en cada una de las dimensiones que integran la definición para señalar que un partido es internamente democrático. Eso no resulta sencillo de medir ni de observar empíricamente, ya que es complicado establecer cuál de esas dimensiones pesa más que las otras (si es que no son todas iguales). Puede haber elecciones internas para elegir candidatos y autoridades en uno (o en todos los puestos) pero que el partido continúe siendo oligárquico y cerrado a la participación de los militantes de base, lo que hace que las élites utilicen las elecciones internas sólo como un ejercicio de reforzamiento de su control de la organización.¹¹ O puede ser que los militantes participen en algunas decisiones organizativas con menor peso dentro del partido pero que estén ausentes de los procesos de definición programática o de la discusión de la estrategia electoral, aspectos claves para cualquier partido. En resumen, esa definición radial no dejó claro *cuánto de cada una de esas dimensiones* debía darse para que el partido fuera internamente democrático ni tampoco cuáles eran los indicadores más adecuados para medir dichas dimensiones.

V. DEMOCRACIA INTERNA: UNA PROPUESTA DE REDEFINICIÓN CONCEPTUAL

La democracia puede ser entendida como un procedimiento que ayuda a tomar una decisión, a partir del cual la mayoría de los miembros de un colectivo participan directamente sobre la formación de esa decisión. Las elecciones son el mecanismo más empleado para definir el contenido de las decisiones en una democracia pluralista. Por tanto, la democracia interna

¹⁰ Flores Giménez, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999, p. 28.

¹¹ Como ha sido posible observar en los partidos europeos (Scarrow, Suzan E., “Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics”, en Webb, Paul *et al.* (eds.), *Political Parties in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, o en algunos partidos latinoamericanos (Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 4).

también debe ser entendida como un procedimiento a partir del cual los militantes participan en la formación de las decisiones del partido y, para hacerlo, utilizan mecanismos competitivos (electivos).

Defender esta posición supone asumir que la democracia es fundamentalmente de carácter procedimental. Esto implica una visión específica de democracia interna, una manera particular de concebir la relación entre representados y representantes, y un modelo concreto de relación partidos-Estado. Esta definición no entiende a la democracia interna como un concepto multidimensional sino que, por el contrario, la asume en cuanto concepto en el que hay un único dominio, que prima sobre todos los demás. Puede darse en diferentes niveles y medirse en un continuo, aplicable en cada uno de los procesos que se quieran evaluar (selección de candidatos o de dirigentes; definición de políticas o la rendición de cuentas).

Cuando se quiere medir los niveles de democracia interna resulta imprescindible observar la manera en que la agrupación toma decisiones, así como establecer la calidad de ese proceso. Por ello, una serie de características deberían estar presentes para definir en qué medida es democrática o no la organización (y los procedimientos que emplea). Primero, la existencia de *competencia*, ya sea de candidatos, de propuestas o de posturas.¹² Segundo, la *competitividad*, esto es, una propiedad o atributo de la competencia¹³ que da cuenta del grado de rivalidad entre al menos dos posiciones. Tercero, cierta dosis de *incertidumbre*, sin la cual resulta muy complicado determinar cuán reñido puede ser un proceso de toma de decisiones.

El mecanismo de selección de candidatos puede ser más o menos democrático. Lo mismo el modo en que se definen las políticas o la manera en que se rinden cuentas. Por tanto, la democracia interna es una característica o propiedad de esos procesos y no a la inversa (como se sostenía en trabajos anteriores).¹⁴ La incertidumbre en los resultados de cada una de esas deci-

¹² Esto significa que al menos haya dos posiciones enfrentadas en el proceso de decisión; pero que existan dos posiciones no significa en principio que las dos tengan el mismo peso. La equidad en el acceso y el manejo de los recursos disponibles también da información respecto al tipo de competencia que se dé. No será lo mismo si un candidato tiene un cargo público o partidista que le permita acceder a una mayor cantidad de recursos económicos y/o mediáticos que otro candidato que no los tiene. La igualdad en el acceso a los recursos por parte de los candidatos garantiza una contienda más equitativa, y con ello se supone que una competencia sea también más igualitaria.

¹³ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1987.

¹⁴ Ver evidencia empírica que sostiene esta afirmación en Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 4.

siones supone que no se conoce de antemano cuál va a ser esa decisión (qué candidato va a resultar elegido, qué política va a ser asumida o qué ocurrirá con un militante que no ha cumplido con su mandato). Es precisamente esa característica lo que hace más democrático a un proceso de elaboración y definición de una decisión.¹⁵

La manera en que los políticos resuelven sus decisiones debería suponer por tanto altos niveles de incertidumbre, de competencia y competitividad e incluso de conflictividad; porque de lo contrario, se minarían las características democráticas de ese partido. En este sentido, observar los procesos de toma de decisiones puede dar información muy relevante acerca del nivel de pluralismo existente en la organización. Es más, aunque resulte metodológicamente tautológico, incluso esos procesos pueden explicar en determinados momentos los diferentes niveles de democracia interna que una organización alcance.

VI. LOS PROBLEMAS DE LLEVAR A CABO PROCESOS COMPETITIVOS DE TOMA DE DECISIONES EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA EN RELACIÓN A LO QUE YA SE HA CONOCIDO EN MATERIA DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Las elecciones internas llevadas a cabo en América Latina han supuesto momentos claves en las organizaciones partidistas. La experiencia ha mostrado que el hecho de realizar elecciones ha mejorado los niveles de participación de los militantes, ha impulsado la circulación de la información e incrementado los niveles de pluralismo dentro de los partidos en la región. El haber incluido las elecciones internas como una práctica ha sido en sí un hecho muy positivo para el fortalecimiento partidista. Ahora bien, los procesos realizados también tuvieron una serie de problemas importantes. A continuación, se señalan algunos de los elementos negativos más significa-

¹⁵ Una manera de calcular el nivel de incertidumbre es a partir de datos de encuestas que se realizan de manera previa al proceso de selección, sea éste una elección interna, una convención o incluso la selección por parte de un órgano ejecutivo. El margen existente entre las valoraciones de intención de voto de los encuestados puede dar una idea de cuán cerrada o abierta está la contienda y cuál es el nivel de incertidumbre existente. Otra manera es a partir de las diferencias de resultados en una votación, calculando la diferencia entre las dos opciones más votadas. Si la diferencia es muy grande, el margen de incertidumbre es muy bajo; por el contrario, si la diferencia es muy pequeña, el margen de incertidumbre es muy alto.

tivos, de cara a pensar posibles caminos de cambio, tanto en las reglas como en las prácticas políticas latinoamericanas.

Las elecciones internas han sido una buena oportunidad para el ejercicio plural, competitivo, igualitario y equitativo de los derechos de la ciudadanía, y no un espacio para el clientelismo, el conflicto y el debilitamiento de las organizaciones partidistas. Por tanto, *las elecciones internas no han eliminado la oligarquización de las estructuras partidistas*. A pesar del esfuerzo de llevar adelante procesos más competitivos tanto desde las élites políticas como desde los organismos electorales, las organizaciones partidistas han manifestado dificultades para hacer que esos procesos eliminaran la tendencia oligárquica de los partidos.¹⁶ Las investigaciones evidenciaron que las elecciones internas no incrementaron el nivel de legitimidad de los candidatos, ya que al evidenciar ante el electorado la confrontación interna se minaba la imagen externa del partido.¹⁷

Además, mostraron que las internas afectaban el nivel de cohesión organizativa y las relaciones entre los candidatos y los militantes y/o dirigentes, fomentaban el fraccionalismo e incrementaba las posibilidades de fractura al interior de la organización.¹⁸ Las internas fortalecieron el poder de las élites dentro del partido y ayudaron a mantener el *statu quo* de las élites dirigentes que simplemente usaron las primarias para refrendar sus decisiones previas, como ocurrió en diferentes procesos en Ecuador, Honduras, México, Argentina, Paraguay y Panamá.

Las elecciones primarias no mejoran la calidad de los políticos seleccionados por dichos procesos ni contribuyeron (por el sólo hecho de ha-

¹⁶ En 1909, Robert Michels, en su estudio clásico sobre las organizaciones de partidos alemanes, alertaba sobre uno de los problemas centrales a los que se enfrentan los partidos políticos: el de la Ley de Hierro de la Oligarquía. En su trabajo señalaba que un partido nunca sería democrático porque en la propia organización estaba el germen de la oligarquía. Esta descripción sobre las organizaciones partidistas europeas, realizada hace casi ya un siglo, podría extrapolarse hoy fácilmente a la mayoría de los partidos políticos latinoamericanos.

¹⁷ Gallo, Adriana, “La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos”, *Reflexión Política*, vol. 7, núm. 104, diciembre de 2005, pp. 26-39

¹⁸ Langston, Joy, “The Changing Party of the Institutionalized Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection”, *Party Politics*, vol. 12, 2006, pp. 395-413; Freidenberg, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Thompson, José y Sánchez, Fernando, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, IIDH, 2007.

cerlas) a mejorar la calidad de la política. En muchos partidos de América Latina, las primarias seleccionaron peores candidatos que otros mecanismos, haciendo que los dirigentes creyeran que las primarias disminuyen la calidad de los políticos/as y la política. Los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las elecciones.¹⁹

Las elecciones primarias potencian el fraccionamiento existente en los partidos; suelen ser momentos donde los conflictos y las denuncias se hacen públicas y se ponen en evidencia las líneas internas, muchas veces incluso de manera salvaje y sin posibilidades de reconciliación posterior. El uso de medios de comunicación masivos, de corte generalista, hacen que los procesos dejen de ser momentos de cada uno de los partidos y se conviertan en elecciones influidas por actores externos. La exposición mediática de las elecciones internas hace que los conflictos, los insultos y los enfrentamientos se hagan evidentes ante la opinión pública, lo que genera preocupación ante la ciudadanía e incide en los niveles de desencanto con la política. *La celebración de internas ha llevado a que los partidos confundan las preferencias del electorado,* pensando que las demandas de aquellos que participan en las elecciones son generalizables a las del electorado en general. Se corre el riesgo que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido.

Las elecciones primarias incrementan el costo de la política, supone que los candidatos deben pagar pagar dos campañas y no eliminan el clientelismo. La celebración de las elecciones suponen doble gasto para los candidatos/as, que no sólo deben contar con recursos para hacer la campaña en favor de elección general, sino además cada candidato/a debe contar con recursos financieros de su precampaña. Asimismo, *los candidatos/as generan estructuras paralelas para llevar adelante una campaña y organizar al partido.* Deben abrir sus propios locales, reclutar a sus seguidores y militantes o financiar sus actividades. La presencia de mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales —de carácter autóno-

¹⁹ Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 5; véase también la investigación sobre las primarias panameñas en Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 5, o la experiencia en República Dominicana de 2004.

mo— y recursos no estrictamente partidistas hacen que los procesos de selección de candidatos funcionen de manera inesperada, muchas veces de modo muy distinto a lo que dicen los estatutos.²⁰

Las elecciones internas no han asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si se consideran los cerca de 60 procesos electivos registrados hasta 2007; sólo 20 fueron exitosos. Los resultados muestran cómo se mantiene la paradoja respecto a la relación conflictiva entre éxito electoral y democracia interna. Por tanto, no se puede esperar que el mero hecho de hacer internas garantice (o mejore las posibilidades) de éxito electoral. Esto significa que la democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral y generar pocos incentivos a los políticos para que acepten los procesos de cambio.

VII. CONCLUSIONES

Los políticos y sus partidos no son extraterrestres que han invadido la tierra.²¹ Los políticos se parecen a la sociedad en la que viven. Por tanto, los ciudadanos no tendrían que asombrarse de muchos de los comportamientos que aquéllos ponen en práctica. Los políticos son ciudadanos que cumplen una función específica en esa sociedad y que tienen como meta principal ganar elecciones. Estos ciudadanos funcionan por incentivos, por tanto, el sistema político en su conjunto es el que debe premiar y castigar al modo en que esos ciudadanos se organizan para cumplir dichas funciones.

Se puede cambiar el entorno en el que compiten los partidos modificando las reglas de juego que marcan ese escenario, pero también se pueden cambiar las prácticas que los políticos y sus partidos desarrollan de cara a mejorar el rendimiento partidista. El diseño y rediseño de las reglas electorales puede ser un instrumento para incidir en los procesos de selección que tienen los políticos o en hacer más pluralista un proceso de toma de deci-

²⁰ Esto queda en evidencia cuando las decisiones, y la manera en que se adoptan esas decisiones, no dependen de los órganos de gobierno que se prevén como oficiales sino que son decisiones de liderazgos o de caciques regionales que no tienen cargos en el partido o que si los tienen no son los que deben definir el proceso de selección.

²¹ Estoy en deuda respecto a esta idea con mi colega Delia Ferreira Rubio y con el debate generado en el marco del taller sobre “Democratización interna de partidos políticos en Bolivia, Chile y República Dominicana. Consulta final especializada”, organizado por CAPEL y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 27 y 28 de julio de 2005.

siones. Cualquier cambio electoral es una oportunidad para generar modificaciones en los comportamientos y las prácticas de los actores políticos. Sin cambios proactivos hacia el pluralismo en los incentivos que inciden en los comportamientos, resultará muy difícil que varíe el rendimiento de las organizaciones partidistas.

El papel de la ciudadanía en mejorar la vida interna de los partidos es fundamental. Si los electores votan a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos democráticos, los incentivos para que los partidos sean democráticos serán menores. Resulta fundamental que la ciudadanía y los políticos entiendan que los cambios en los procesos internos no es sólo una cuestión de reglas sino también de comportamientos. Esto es, de cómo la ciudadanía se comporta en el juego de la democracia y de los premios y castigos que los ciudadanos estén dispuestos a dar a quienes les representan. Y esto sí no es una cuestión menor.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”, México, FLACSO, Documentos de Trabajo, Doctorado en Ciencia Política 6, 2001.
- y FREIDENBERG, Flavia, *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001
- BACHELARD, Gastón, *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1948.
- BILLIE, Lars, “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990”, *Party Politics*, vol. 7 (3), Londres, 2001.
- BUQUET, Daniel, “Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-1999)”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre de 2001.
- CAREY, John M. y POLGA HERCIMOVICH, John, “Primary Elections and Candidate Strength in Latin America”, *The Journal of Politics*, vol. 68 (3), 2006.
- COLOMER, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL

- MEDINA (h), Juan (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2002.
- COPPEDGE, Michael, *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partynarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- DÍAZ, Christopher, “Effects of Party Competition on the Quality of PRI Candidates: an Analysis of Mexican Gubernatorial Elections: 1989-1999”, trabajo presentado en el XXIV Encuentro Anual Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida, 16 al 18 de marzo de 2000.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel, “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción”, en FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, TEDF, UNAM e Instituto de Iberoamérica, 2009.
- , voz: “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México y San José, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International, 2007.
- , “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en THOMPSON, José y SÁNCHEZ, Fernando, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, IIDH, 2007.
- , *Jama, Caleta y Camello: las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, CEN, 2003.
- , *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*, Lima, Transparencia Internacional e IDEA, 2003.
- y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, “¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 118, Madrid, 2002.

- GALLAGHER, Michael, "Introduction", en GALLAGHER, Michael y MARSH, Michael (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage, 1988.
- GALLO, Adriana, "La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos", *Reflexión Política*, vol. 7, núm. 104, diciembre de 2005.
- KATZ, Richard, "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy", *Party Politics*, Londres, vol. 7, núm. 3, 2001.
- LANGSTON, Joy, "The Changing Party of the Institutionalized Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection", *Party Politics*, vol. 12, 2006.
- LINZ, Juan J., "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en GUNTHER, Richard *et al.*, *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 2002.
- LUCA, Miguel de *et al.*, "Partidos políticos y selección de candidatos en Argentina (1983-1999)", trabajo presentado en el XXII International Meeting of Latin American Studies Association. Miami, 16-18 de marzo de 2000.
- MARTZ, John, "Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia", *Political Science Quarterly*, Nueva York, vol. 114, núm. 4, 1999.
- MICHELS, Robert, "Democracia formal y realidad oligárquica", en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz, *Teoría y sociología de los partidos políticos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.
- PAYNE, Mark *et al.*, *La política importa*, Washington, BID, 2003.
- PENNINGS, Paul y HAZAN, Reuven, "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences", *Party Politics*, Londres, vol. 7, núm. 3, 2001.
- RAHAT, Gideon y HAZAN, Reuven, "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework". *Party Politics*, Londres, vol. 7, núm. 3, 2001.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1987.
- SCARROW, Suzan E., "Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics", en WEBB, Paul *et al.* (eds.), *Political*

- Parties in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E., *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1941.
- SIAVELIS, Peter M. y SCOTT, Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, 2008.
- SIAVELIS, Peter, “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre de 2001.
- TAYLOR, Steven, “Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America”, trabajo presentado en el XXII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Miami, Florida, 16 y 18 de marzo de 2000.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle, “Candidate Selection in Costa Rica”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre de 2001.
- VALADÉS, Diego, “Sistema electoral y Estado de derecho”, textos seleccionados del Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos del Tribunal Supremo Electoral, del 27 al 29 de marzo y del 3 al 5 de abril de 2003.