

Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos

FLAVIA FREIDENBERG

I ntroducción

El proceso por el cual los partidos seleccionan a sus candidatos es uno de los momentos más importantes en una organización partidista¹, ya que los que resulten nominados serán quienes representen al partido ante el electorado y de quienes dependerá en gran medida el éxito o la derrota electoral y, posteriormente, el ejercicio del gobierno o de la oposición. En este sentido, conseguir una candidatura es uno de los recursos 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 político². Cada proceso de selección de candidatos tiene implicancias sustantivas en la manera en que el partido se comporta en las instituciones del sistema, en la naturaleza de las relaciones con su entorno y en la propia dinámica intrapartidista. La selección de candidatos influye, por ejemplo, sobre la disciplina de los miembros en el Legislativo, ya que delimita a quién se debe obediencia (cúpulas vs. ciudadanos), condiciona el grado de cohesión interna del bloque e influye sobre la rendición de cuentas que los políticos llevan a cabo frente a sus ciudadanos. Este proceso también afecta el tipo de vinculaciones que el partido (a través de los candidatos que elige)

tendrá con otras organizaciones partidistas y mediáticas y, finalmente, condiciona el modo en que se da la red de relaciones internas, la estructura de autoridad y el tipo de recursos que se distribuyen entre los miembros de la organización. Explorando el modo en que se eligen a los candidatos resulta más sencillo conocer cómo trabajan y cómo se comportan las organizaciones partidistas.

A pesar de la relevancia de este tipo de procesos en el funcionamiento interno de los partidos, poco se ha estudiado sobre ellos en América Latina en general y en los países andinos en particular³. Las razones de la escasez de estos trabajos son diversas. Primero, debido a un gran desinterés sobre lo que ocurre dentro de los partidos; en un comienzo, a raíz de la inexistencia de reglas de juego democráticas y, posteriormente, debido al creciente desencanto de los ciudadanos con la política y la clase política, lo que cada vez más alimenta un discurso antipartido y niega la relevancia de estas organizaciones en el seno de un sistema democrático. Segundo, los constantes cambios de procedimientos en muchos partidos impiden establecer pautas de funcionamiento estables, ya que un mismo partido puede lle-

1 Ver Schattschneider (1964, p. 89); Gallagher (1988, p. 1); Rahat y Hazan (2001) y Katz (2001).

2 Ver Kirchheimer (1980, p. 344).

3 En los países andinos, los pocos trabajos que se han realizado han sido sobre partidos específicos, como el de Coppedge (1994) sobre Acción Democrática en Venezuela; Freidenberg (2002) sobre el Partido Roldosista Ecuatoriano; el de Lazarte (1998) comparando partidos en Bolivia; Crisp (2001) sobre Venezuela; Escobar-Lemmon y Moreno (2004) sobre Colombia, o el de Martz (1999) sobre las nominaciones presidenciales en Venezuela y Colombia.

gar a emplear mecanismos diversos en cada elección. Tercero, la definición de este tipo de procesos depende en numerosas ocasiones más de reglas y recursos informales, que no se encuentran registradas en los documentos del partido, que del cumplimiento escrupuloso de los Estatutos. Cuarto, la dificultad para conseguir datos fiables sobre lo que ocurre dentro del partido, lo cual desincentiva la investigación rigurosa de los comportamientos políticos. Y, finalmente, debido a la propia naturaleza de los partidos, que hace que sean vistos como organizaciones oligárquicas, donde no se tienen en cuenta las opiniones de los militantes y éstos sólo son consultados para legitimar decisiones ya tomadas en círculos pequeños. Debido a ello, algunos creen que no tiene sentido estudiar la manera en que se toman las decisiones en estos partidos y ha contribuido a que sean prácticamente unas “cajas negras” para los que “hacen la política” y estudian los sistemas políticos latinoamericanos.

Este trabajo pretende contribuir en el conocimiento del comportamiento de los partidos de la Región Andina, especialmente respecto a las características de los mecanismos de selección de candidatos y sobre los efectos que éstos tienen sobre la dinámica intrapartidista (al interior de la organización) y sobre la consolidación de la democracia (en relación a su entorno). El objetivo central es explorar las decisiones que construyen la voluntad partidista y los elementos que condicionan esas decisiones en términos normativos, competitivos y organizativos. Los partidos analizados han sido seleccionados siguiendo el “criterio de relevancia”, construido a partir de evaluar el peso electoral, la presencia territorial de la estructura organizativa y la *capacidad de chantaje* de la organización partidista. Los datos que sostienen los argumentos de este trabajo provienen de diferentes proyectos de investigación, como el de “Representación y consolidación de la democracia en América Latina” (SEC95-0845) y el de “Partidos y gobernabilidad en América Latina” (SEC97-148), (1998-2001), ambos adscritos a la Universidad de Salamanca y dirigidos por Manuel Alcántara.

El artículo está estructurado en diferentes partes, en las cuales se exploran una serie de interrogantes. Primero, el modo en que el entorno condiciona las estrategias de los partidos. Las preguntas a responder en este epígrafe son dos: ¿qué señalan las leyes de partidos y sus reglamentos sobre la manera en que se seleccionan los candidatos en los países de la Región Andina? y, asocia-

do a lo anterior, ¿qué tipo de mecanismos establecen éstos que deben emplear los partidos en la selección de sus candidatos? Segundo, se analiza lo que dicen las reglas internas respecto a cómo se deben seleccionar los candidatos. Las cuestiones a responder también son dos: ¿qué señalan los Estatutos o las reglas internas sobre los procesos de selección de candidatos? y ¿cuál es el grado de correspondencia entre esas reglas (escritas) y lo que marca la ley? Tercero, se explora el modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos y se evalúa también el grado de correspondencia entre lo que señalan las reglas escritas (internas y externas) y lo que luego se lleva a la práctica. Así, se podrá sopesar el peso de la política informal en los procesos de decisión intrapartidista. Finalmente, se reflexiona sobre los efectos que tiene el uso de los diferentes mecanismos y se avanzan algunas propuestas sobre cómo fortalecer a los partidos y su papel en los sistemas democráticos.

¿Qué dicen las leyes? La selección de candidatos en el régimen electoral de los países andinos

En el momento de dirimir conflictos internos, las reglas, y particularmente su interpretación, constituyen un recurso de suma importancia para definir, exteriorizar y legitimar el ejercicio del poder. Esto ocurre tanto con las reglas internas del partido como con las que establece el régimen político. Es cierto que los Estatutos partidarios pautan los marcos de acción a partir de los cuales los políticos deben tomar sus decisiones en sus partidos, pero muchas veces esos textos pueden estar condicionados por lo que el régimen electoral establece. Esto conduce necesariamente a reflexionar respecto a la capacidad de injerencia del Estado sobre la vida de los partidos. Aún no queda claro si el Estado debe influir en la manera en que los partidos deben comportarse por ser sujetos de derecho público o si, por el contrario, éstas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de modernización y democracia interna sean razonables. Precisamente, un reto para todo ordenamiento constitucional y legal consiste en respetar dos principios centrales de la convivencia democrática: por un lado, el derecho de participación democrática de los afiliados y, por otro, el derecho de auto-organización de los partidos. Un exceso de control del Estado sobre los parti-

dos supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar sus decisiones, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados⁴.

Si bien en América Latina no hay una posición común sobre el tema, la postura más extendida es que los partidos sean personas jurídicas de derecho privado. Esto supone autonomía organizativa e independencia del Estado, por lo que los regímenes han sido cautelosos dejando muchos de sus elementos de organización interna fuera de la Constitución o la ley. En los países de la Región Andina, los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Perú, Venezuela y Ecuador, mientras que en Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de derecho público. 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 las asociaciones cívicas, sindicales y comunitarias para que constituyan mecanismos democráticos de representación; pero, en el mismo texto constitucional, en el artículo 108, se 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 fue propuesta la inclusión del artículo 107, el cual 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 la misma había conseguido algún apoyo mayoritario, tenía detractores rotundos como Álvaro Gómez Hurtado, quien presionó para que no se aprobara⁵.

Frente a ello, cuando se aprobó la Ley 130 de 1994, que consagraba inicialmente la democratización interna, la Corte Constitucional la declaró inexecutable, por

4 Bendel (1998, p. 405) señalaba para ese año que los países pueden agruparse en función del grado de control o intromisión que el Estado ejerce sobre los partidos. Por un extremo, indica aquellos que pueden ser definidos como ‘maximalistas’ (Chile, Paraguay y Costa Rica), ya que el control es tanto cuantitativo como cualitativo, y el marco de acción de los partidos se encuentra ampliamente reglamentado del mismo modo que su régimen interno. Por el otro extremo, se encontraban los definidos como ‘minimalistas’ (Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú), donde el control es mínimo. A los demás casos, Bendel los considera como ‘intermedios’.

5 Ver Roll (2002, p. 78).



Aún no queda claro si el Estado debe influir en la manera en que los partidos deben comportarse por ser sujetos de derecho público o si, por el contrario, éstas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de modernización y democracia interna sean razonables.



lo cual era necesario volver a reformar la Constitución para habilitar un proceso de democratización interno⁶. La misma Corte 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, tanto en el gobierno de Samper como en el de Pastrana y Álvaro Uribe. Los dos primeros intentos fracasaron porque el Congreso los rechazó⁷, 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 es que el presidente Uribe presentó su propuesta de reforma política para que se llevara a cabo a través de un referéndum, aunque la misma era mucho más amplia de lo que habían sido las anteriores y no se limitaba a la democratización de los partidos.

A partir de la década de los años noventa, América Latina experimentó procesos de reforma política con la pretensión de democratizar el funcionamiento de los

6 Sentencia C-089, de 1994. Ver Roll (2002, p. 79).

7 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 políticos, proponer las reformas necesarias e identificar las áreas en las que había que realizar acciones para democratizarlos. Tras diversas discusiones y posiciones encontradas de los dos partidos, la Comisión presentó una propuesta para la modificación del inciso 2 del artículo 108 de la Constitución, señalando que los partidos tendrían una organización democrática y que utilizarían procedimientos democráticos y participativos para elegir a sus organismos de dirección y a sus candidatos a cargos de elección popular. El gobierno presentó su propuesta de reforma, con éstos y más contenidos, al Congreso en octubre de 1995, pero la misma no alcanzó un gran debate. Durante el gobierno de Pastrana se propuso una nueva reforma, la cual era sólo la sombra de aquel contenido que se había pactado por las fuerzas políticas durante el gobierno anterior; ahora se desarrollaba en un contexto de alta polarización, incertidumbre y recrudescimiento del conflicto armado.



En los países de la Región Andina, los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Perú, Venezuela y Ecuador, mientras que en Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de derecho público. 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.



partidos y, fundamentalmente, contribuir a la gobernabilidad de los sistemas. En diversos países de la región la clase política empleó el ordenamiento jurídico del Estado para “auto-obligarse” a utilizar mecanismos más participativos en sus partidos⁸. En los países andinos también existió esta preocupación, por lo que se llevaron a cabo reformas políticas para democratizar a los partidos. En Colombia en 1994, Bolivia y Venezuela en 1999⁹ y Perú en 2003, los políticos discutieron y reformaron aspectos vinculados al modo en que los partidos debían elegir a sus candidatos, todo ello aun cuando los partidos están protegidos por la ley respecto a su autonomía para organizarse. Curiosamente, Ecuador es el único país donde no sólo no se ha hecho reforma sino que hasta el momento no parece ser tema de la agenda política o mediática, a pesar del fuerte descrédito que los políticos tienen cada vez más ante los ciudadanos. En los países donde se han introducido reformas, éstas se han dado sobre cuatro aspectos centrales. Primero, se obliga a los partidos a emplear un mecanismo específico de selección de candidatos de naturaleza competitiva, generalmente orientado a la celebración de elecciones donde cada militante es igual a un voto. Segundo, se regulan las características que debe cumplir dicho proceso (si las elecciones serán simultáneas o separadas; si se financian con fondos públicos o se prohíbe dicha financiación). Tercero, se establece el papel del órgano electoral respecto a la organización, el financiamiento y la administración de los mecanismos

8 Lo hicieron Honduras (1985-1989), Paraguay (1996), Panamá (1997), Uruguay (1999) y Argentina (2002).

9 Los partidos bolivianos tuvieron hasta el 31 de diciembre de 2001 para adaptarse a la nueva ley.

estipulados y, finalmente, se fija cuál es la instancia de resolución de conflictos partidistas.

En Bolivia, Perú y Venezuela se establece de manera explícita que los partidos deben utilizar elecciones internas para seleccionar a sus candidatos a cargos de representación popular. En Bolivia, se señala que sean elecciones abiertas, en donde se permita la participación de todos los ciudadanos, ya sean afiliados, simpatizantes e independientes del partido. En el Perú, se obliga a que, para la definición de las candidaturas a Presidente y Vicepresidente, se realicen elecciones abiertas, pero se permite que en otros niveles institucionales los partidos elijan entre tres tipos de mecanismos: las elecciones con la participación de los afiliados y ciudadanos no afiliados (internas abiertas), la participación de los afiliados (internas cerradas) o a través de órganos partidarios, lo que sería el uso de la Convención. En Venezuela, la Constitución establece de manera expresa que los partidos utilicen elecciones internas con la participación de sus afiliados (internas cerradas). El caso de Colombia es especial, ya que la ley no obliga a hacerlas pero los partidos pueden llevarlas a cabo cuando así lo decidan tras la competencia de más de dos candidatos, luego de pactarlo con la Dirección Nacional del partido; y, en ese caso, están reglamentadas por una ley especial sobre las consultas populares de los partidos políticos. Finalmente, en Ecuador no existe ninguna referencia en la ley respecto a algún procedimiento específico que obligue a los partidos.

Respecto a las características de esos procesos, en Perú la ley fija que las internas deben llevarse a cabo 210 y 180 días antes de la elección, mientras que en Colombia se establece que en el caso de que se realicen deben hacerse de manera simultánea entre todos los niveles del partido y deben estar financiadas por fondos públicos. En los demás casos, como Bolivia y Venezuela, no fija una fecha específica, incluso permite que cada partido las realice cuando quiera. En Colombia, Perú y Bolivia, además, la ley autoriza a la autoridad electoral a intervenir en la administración y organización de los procesos de selección de candidatos cuando lleve a la práctica elecciones internas. Finalmente, los ordenamientos constitucionales y/o legales señalan de manera explícita o implícita que los tribunales (electorales y/o constitucionales u ordinarios) conozcan impugnaciones respecto a actos de los partidos relacionados con la democracia interna. En los países andinos, las situaciones presentan diferencias entre sí. En Ecuador, se establece

Cuadro 1
Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación popular
según la normativa vigente

	C*	Ley que establece mecanismo de selección de candidatos	Naturaleza jurídica de los partidos	Tipo de mecanismo de elección	Con supervisión del organismo electoral	Separada vs. simultánea	Financiación
Bolivia	No	Sí; artículos 13 (5), 15 (9), 19 (3), 20, 21 y 22, de la Ley 1983 de Partidos Políticos (1999); implementación gradual. Reglamento de la Ley de 2001.	Derecho público	Elecciones internas (abiertas).	Sí; la Corte Nacional Electoral (CNE) tiene la conducción a su cargo. Quita potestad de CNE.	Separada	—
Colombia	No	Sí; Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos (art. 10, de la Ley 130, marzo de 1994). Art. 1 de la Ley 616 de 2000, que modifica el art. 10 de la Ley 130. Ley Especial de Consultas Populares Internas.	Derecho público	Elecciones internas (abiertas; no obligatorias).	Sí; CNE.	Separada. Simultáneas hacia dentro***.	Fondos públicos
Ecuador	No	No	Derecho privado	No dice nada expresamente.	—	—	—
Perú	No	Sí; Título V, Ley de Partidos (2003)	Derecho privado	Elecciones internas y Convención**.	Sí; ONPE.	Separada, 210 y 180 días antes de la elección.	Fondos públicos
Venezuela	Sí	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones del 30 de abril de 1965. No se ha dado una nueva ley tras la reforma constitucional de 1999 y sigue vigente la mencionada legislación.	Derecho privado	Elecciones internas (cerradas).	Sí; CNE.	Separada	Sin fondos públicos

* C = Regulado en la Constitución.

** En el Perú la ley establece que cada partido puede elegir el tipo de elección interna. No obstante, presenta diversas opciones; aunque a nivel nacional obliga a hacer elecciones internas.

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

la vigencia de un contencioso electoral jurisdiccional, que se hace ante tribunales electorales autónomos cuyas resoluciones son inatacables. En Bolivia se realiza ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial, y en los restantes se da un contencioso electoral mixto, es decir, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo (Perú) o ante la jurisdicción contenciosa administrativa autónoma (Colombia).

¿Cómo eligen a sus candidatos los partidos de los países andinos?

Dada la importancia que tiene el proceso de selección de candidatos, y debido a que es uno de los espacios en los que se pueden generar mayores conflictos a nivel interno, es razonable pensar que éste deba ser explícitamente detallado en las reglas de los partidos¹⁰. Por ello es que resulta interesante observar los métodos que los partidos establecen en sus reglamentos como una manera (por cierto, no la única) de aproximarse al estudio de la selección de los candidatos. Las reglas son importantes, aunque no siempre se observan y cumplen fielmente. Muchas veces son violentadas, desconocidas o ignoradas por parte de las cúpulas de los partidos. En este sentido es que resulta clave tanto lo que dicen los documentos como lo que luego los políticos deciden y hacen. Si no se conoce el contenido de los Estatutos, es imposible saber si éstos se han violentado o han sido desoídos. Comparar lo que marcan las reglas con el comportamiento de los políticos de ese partido supone un ejercicio dificultoso, pero por el momento es la única manera que se conoce para desentrañar el funcionamiento partidista. En resumen, esto supone contrastar la historia formal con la real¹¹.

Los partidos de los países andinos emplean diferentes mecanismos para elegir a sus candidatos en los diferentes niveles institucionales. Los métodos de elección de candidatos pueden ser clasificados de diversas maneras según el criterio empleado. Siguiendo a Rahat y Hazan (2001, p. 300) y la adaptación de Freidenberg (2003), los métodos se pueden ordenar según el nivel

de inclusión de actores en el proceso de toma de decisiones y el grado de centralización del método de selección. Los mecanismos más participativos e incluyentes serían aquellos en los que hay elecciones, y los que lo son menos serían aquellos en los que una sola persona decide (el líder del partido). En el primer grupo —con diferencias entre sí— estaría la elección directa a través de los ciudadanos (internas abiertas); y la elección directa de los miembros registrados en el partido (internas cerradas). En el segundo grupo estarían —también con diferencias entre sí— la selección por parte de una Junta de Notables (la dirección del partido) o la realizada simplemente por el líder del partido de manera unitaria. Entre estos dos polos teóricos estaría la elección por parte de un órgano colegiado con la participación de los militantes (mediante un Congreso) o de los delegados elegidos por los militantes en una instancia anterior.

A continuación se analizará cada uno de los partidos objeto de este estudio, con la pretensión de explorar los mecanismos que emplean para elegir a sus candidatos y evaluar el nivel de correspondencia entre lo que señalan los textos partidistas y lo que luego se lleva a la práctica. Se estudian las reglas y los procedimientos de 20 partidos de los cinco países de la Región Andina, elegidos en función de los criterios de relevancia señalados anteriormente. La información sobre estos partidos no es homogénea, toda vez que no todos éstos han recibido el mismo tipo de atención por parte de los analistas ni han dejado tampoco que la información vinculada a sus comportamientos sea de fácil acceso.

Bolivia

La reforma a la Ley de Partidos Políticos de 1999 supuso un cambio en la manera en que los partidos debían elegir a sus candidatos. Para el reconocimiento por parte de la autoridad electoral, lo primero que toda agrupación debía hacer era adoptar normas y procedimientos que garantizaran un funcionamiento democrático que asegurase el ejercicio del voto libre, directo y secreto¹². La mencionada ley era muy clara respecto a su cumplimiento: no permitía que los partidos desconocieran la regulación respecto al desarrollo de los procedimientos internos y emplazaba a la Corte Nacional Electoral (CNE) a que fiscalizara la puesta en práctica de los mismos. La ley exigía que la selección de los candidatos (y

10 Ver Billie (2001, p. 365), y Freidenberg y Sánchez López (2002).

11 Cuestión de la que advierten acertadamente Katz y Mair (1995).

12 Ver artículos 13 y 15 de la Ley de Partidos Políticos de julio de 1999.

dirigentes), en todos los niveles y para todos los puestos, se realizara a través de mecanismos competitivos donde participaran los ciudadanos de manera libre. Este impulso, realmente innovador, fue limitado a través de una serie de regulaciones promulgadas por la CNE en 2001. Con estas nuevas disposiciones se dejó ver que no era aconsejable que los partidos bolivianos realizaran elecciones internas, y se quitó la potestad de la CNE respecto a presidir los procesos internos¹³. Los partidos bolivianos encontraron mecanismos para que la decisión final estuviera en manos de los representantes nacionales, como por ejemplo en la realización de una convención. Esto fue así por la desconfianza que los dirigentes partidistas manifestaron respecto a la capacidad de sus bases de emplear el sistema de elecciones¹⁴ y porque su realización tuvo consecuencias negativas para los partidos, lo cual se expresaba en el incremento de la disputa interna, los conflictos entre diferentes facciones y la puesta en duda de la unidad interna.

Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

Históricamente, la selección de candidatos en este partido ha estado condicionada por las decisiones de las elites y los arreglos que ellas realizaban en función de sus perspectivas de competencia electoral. Un año antes de que se venciera el plazo dado por la ley para que los partidos llevaran a cabo sus internas, el MNR realizó elecciones. El partido creó su propio Reglamento Electoral, que fue aceptado por la CNE, la que colaboró en la organización de los comicios. Hasta ese momento, la definición de las candidaturas era potestad exclusiva de las elites 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 competitiva a Jefe Nacional y Candidato Presidencial, en la que compitieron Gonzalo Sánchez de Lozada frente a Juan Carlos Durán, quienes a su vez tuvieron sus propios candida-

tos en todos los puestos, desde Dirigente Cantonal a Candidato Presidencial, eligiéndose más de 17.000 cargos¹⁵. 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 con que contaba el partido y la gente que era capaz de movilizar.

La CNE, apegada a lo que señalaba la Ley de Partidos Políticos, no dio por válido el proceso y obligó a que se realizaran nuevamente. Esto produjo conflictos internos y desgastó al partido, toda vez que tras los comicios se dieron a la luz pública numerosos casos de corrupción y sucesos turbios de la vida del partido. 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 la utilización de este tipo de mecanismo para seleccionar a sus candidatos. En la actualidad, tras la salida del gobierno y el autoexilio de Gonzalo Sánchez de Lozada, numerosos militantes exigen la realización de elecciones internas y la presencia de “dirigentes de carne y hueso, para que piensen y actúen en nombre del MNR”¹⁶, aunque desde la cúpula del MNR se argumenta que no hay recursos económicos como para llevar a cabo elecciones de las que se exige en la ley de cara a la democratización interna de los partidos¹⁷. Esto pone de manifiesto el enfrentamiento interno que vive el partido entre los denominados *gonistas* (que defienden al ex presidente Sánchez de Lozada), los *antigonistas* y los que observan. Los críticos señalan que si el grupo *gonista* se hace cargo del MNR, los candidatos a las diferentes alcaldías serán “designados a dedo”¹⁸. En cualquier caso, las próximas elecciones internas para candidatos se realizarán en marzo de 2005, y habrá que esperar a ese

13 Para más detalle sobre esta normativa, ver Payne *et al.* (2003, p. 175).

14 Para Jorge Lazarte, la resistencia de los partidos políticos para convocar a elecciones internas se debe a que los militantes no están acostumbrados a elegir a sus dirigentes por el voto directo. “Los partidos están acostumbrados a no respetar las leyes e imponer las reglas según sus intereses”, acotó. Declaraciones publicadas en “Los partidos no superan la crisis provocada en octubre”, *El Deber On Line*, 19 de mayo de 2004.

15 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.

16 Declaraciones del diputado Jorge Valdés publicadas en *El Mundo*, sección política, el 6 de noviembre de 2004.

17 El diputado movimientista Hugo San Martín cuestionó la administración de los recursos en el MNR. “Habrá que ver qué es lo que sucede con los recursos que da la Corte Electoral; hay que ver qué pasa con los aportes de los militantes. Creo que debe haber transparencia”. Además, aseguró que el MNR no puede funcionar “con un dueño del partido que tenga cualquier cantidad de dinero para llevar adelante las elecciones; ése no es el objetivo del sistema democrático”. En *El Nuevo Día* del 9 de enero de 2004.

18 Declaraciones del Jefe del Comando Departamental de La Paz, José Luis Harb, publicadas en *La Prensa* el 21 de septiembre de 2004.

momento para evaluar el peso de las diferentes corrientes en la definición de los nombres que representarán al partido en los comicios generales.

Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)

El MIR no ha culminado su proceso de democratización interna. Presionado por la nueva Ley de Partidos, el partido celebró una especie de elección interna abierta en 1999 para seleccionar a su candidato a Presidente, lo cual generó enfrentamientos entre las corrientes partidistas, denuncias de corrupción y narcotráfico; finalmente, la CNE desestimó este proceso, lo que les obligó a hacer nuevamente la convocatoria¹⁹. Después de esta experiencia, los *miristas* emplearon con diferente éxito el proceso de elecciones internas para dirimir conflictos de dirección partidista; como por ejemplo en 2003, tras la salida de Samuel Doria Medina, que pretendía competir con Jaime Paz Zamora por la Jefatura del Partido y finalmente optó por salirse de la organización debido a las dificultades que la cúpula partidista puso para que no se diera dicha contienda. De este modo, los candidatos continúan eligiéndose a través de arreglos entre elites más o menos legitimadas por Asambleas o Congresos, según sea el nivel institucional en disputa.

Acción Democrática Nacionalista (ADN)

Hasta la reforma política, los Estatutos de ADN señalaban que el candidato a Presidente se elegía a través de la Asamblea Nacional, la cual era la máxima instancia del partido para tomar decisiones. Entre 1985 y 1997, el partido presentó siempre al mismo candidato, Hugo Bánzer, consiguiendo ganar una elección presidencial sólo en la última convocatoria a la que se presentó en 1997, en alianza con otras agrupaciones que formaron una “mega-coalición” en el Congreso y entre las que se encontraban el MIR, UCS, CONDEPA, NFR y PDC. Esto muestra el carácter caudillesco y patrimonialista de ADN. Con la nueva ley y los nuevos Estatutos, el partido debió haber hecho un esfuerzo importante en su democratización interna, facilitando la elección del candidato a Presidente a través de la participación de sus militantes y resolviendo el conflicto interno origi-

19 Ver García Montero (2001).

nado por la necesidad de sustituir a su líder histórico. En la práctica, para 2001, momento en el que se esperaba que todos los partidos tuvieran ajustadas sus normas a la nueva ley, ADN no había realizado las elecciones internas abiertas y continuaba eligiendo a sus candidatos en todos los niveles institucionales a través de la Convención²⁰.

Unidad Cívica Solidaridad (UCS)

Los Estatutos establecen que este partido elige a sus candidatos por designación del Jefe Nacional, legitimados luego en una especie de Convención. Estas reglas expresan el carácter verticalista del partido, que fue fundado por Max Fernández, un líder de corte carismático que lo manejaba como a su propia empresa²¹. La designación por parte del líder era el mecanismo más empleado por este partido, por lo menos hasta 2001, año en que debía incorporar en sus reglas las exigencias de democracia interna de la Ley de Partidos. En la actualidad, el partido es controlado de manera nepotista y clientelar por el liderazgo personalista de Johnny Fernández (hijo de Max), lo que hace que el partido esté cohesionado en torno a su figura. Como se ha visto en otros trabajos, una característica de organizaciones de este tipo es el alto nivel de cohesión organizativa que se da de la mano del líder, el cual corre menos riesgo al intentar celebrar unas elecciones internas debido a la ausencia de pluralismo y de competencia por el liderazgo. En 1997, a través de una Convención, fue elegido Ivo Kuljis como Candidato Presidencial; y en 2002, Johnny Fernández.

Movimiento al Socialismo (MAS)

Si bien ha supuesto la incorporación de sectores que históricamente han estado fuera del sistema político, la participación del MAS es reciente, presentándose por primera vez a las elecciones presidenciales de 2002. La

20 Lo que sí había realizado en el año 2000 fue una elección interna con la participación de más de 300,000 militantes para elegir autoridades partidistas; entre ellas, a 9 Jefes Departamentales, 212 Jefes Provinciales, 27 Jefes de Secciones y 250 Jefes de Distrito. Ésta fue la primera elección desde el momento en que se fundó el partido en 1979.

21 En diversas publicaciones han aparecido declaraciones de Max Fernández en las que señalaba que era propietario hasta de los ceniceros de su partido. Antes de morir, compró oficinas propias para el partido en todo el país (periódico *La Razón*, 19 de agosto de 2000; citado en García Montero 2001, p. 141).

Cuadro 2
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Bolivia

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
MNR	Hasta 1999 los Estatutos señalaban que los candidatos se elegían por Convención Nacional, mientras al Comando Nacional le correspondía aprobar o no la candidatura a Vicepresidente propuesta por el candidato a Presidente. A partir de la reforma de los Estatutos, se incluyó la figura de las elecciones internas. Éstas se llevaron a cabo en 1999, resultando vencedor Sánchez de Lozada. Los candidatos han sido Víctor Paz Estenssoro (1980 y 1985), Sánchez de Lozada (1993 y 1999) y Juan Carlos Durán (1997).	Las nominaciones surgen de las secciones; y si no se logra en esa instancia, la decisión pasa a los Comandos Departamentales para que sea el Comando Nacional el que refrende esas designaciones, o las tome donde así se lo requiera. Los Comandos de la Sección Municipal eligen a candidatos a Concejales.
MIR	Los Estatutos señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley obligó a su reforma. Hasta ese momento era el mando nacional el que decidía a su candidato. Se realizaron elecciones internas en una oportunidad (1999), pero ésta experimentó serias anomalías. Los candidatos han sido Jaime Paz Zamora (1985,1989,1997 y 2002). En la elección de 1993 el partido formó parte de una coalición que presentó a Hugo Bánzer.	Elecciones internas.
ADN	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos son elegidos por la Convención Nacional, y así ha ocurrido en cada elección. La presencia del mismo candidato en cada una de las convocatorias da cuenta de la naturaleza caudillesca y patrimonialista de este partido. Los candidatos han sido Hugo Bánzer (1985, 1989, 1993 y 1997).	Comandos Departamentales, con la ratificación del Comando Nacional.
MAS	A través de la Asamblea Nacional. Evo Morales ha sido el candidato para la elección de 2002, la única a la que se han presentado.	Asambleas Departamentales.
UCS	Hasta 1999, se elegía según los Estatutos por designación del Jefe Nacional. A partir de ese año, los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer internas y ellos han decidido realizarlas para todos los cargos (incluso para el de Jefe Nacional); para ello deberán retocar los Estatutos. Los candidatos han sido Max Fernández (1993), Ivo Kujilis (1997) y Johnny Fernández (2002).	Designación por parte del mando nacional y de las Directivas Regionales.

Fuente: Elaboración propia.

lógica movimientista, asociada a su vinculación con los sindicatos, y la influencia de la cosmovisión andina (ajena a la lógica democrática occidental), ha influido en este movimiento ahora convertido en una organización partidista. Esto se traslada al funcionamiento interno y a la manera de tomar decisiones, lo que en relación a 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.

Colombia

Los partidos colombianos son agrupaciones de notables, que se hallan cohesionados por elementos culturales comunes, se activan en época electoral y cuentan con una estructura mínima pero sin disciplina²². Se caracterizan por la presencia de una densa red rural de

²² Ver el trabajo de Gilhodès (1995).



En los países donde se han introducido reformas, éstas se han dado sobre cuatro aspectos centrales. Primero, se obliga a los partidos a emplear un mecanismo específico de selección de candidatos de naturaleza competitiva. Segundo, se regulan las características que debe cumplir dicho proceso. Tercero, se establece el papel del órgano electoral respecto a la organización, el financiamiento y la administración de los mecanismos estipulados; y, finalmente, se fija cuál es la instancia de resolución de conflictos partidistas.



base clientelar y la aguda fragmentación del sistema de partidos, que se esconde detrás de un esquema bipartidista. Estos elementos influyen de manera muy especial en el proceso de selección de candidatos, haciendo que la competencia se haya derivado al interior de las organizaciones; se fomente la personalización de la política; los cargos respondan a las relaciones de intercambio entre los jefes naturales, y se dé la multiplicación de listas (y candidatos) por parte de un mismo partido. A nivel legislativo y seccional, esto reduce las posibilidades de los candidatos, ya que no sólo se compite con otro partido sino también con los candidatos de la misma agrupación. A nivel presidencial, si bien la normativa electoral no exige la realización de elecciones internas, los partidos pueden solicitar hacerlas. En este caso, deben someterse a una ley especial sobre consultas populares internas y deben cumplir una serie de disposiciones. Como ya se ha visto, ese proceso pasa a estar organizado y fiscalizado por el órgano electoral correspondiente, y financiado por fondos públicos.

Partido Liberal Colombiano (PLC)

Siguiendo las disposiciones de la reforma de 1994, el PLC llevó a cabo en 1990 y 1994 elecciones internas abiertas con el fin de acabar con las fuertes disputas en torno al liderazgo del partido. En 1998 regresó al sistema tradicional de convenciones y en 2002 se enfrentaron directamente en las urnas un candidato oficial del PLC, Horacio Serpa, y un liberal disidente, Álvaro Uribe —que curiosamente tuvo el apoyo del Partido Conservador, al no presentar éste candidato propio. Más allá de lo que señala el texto de la ley electoral, el Estatuto

del PLC establece una serie de condicionantes que determinan la decisión final respecto a qué mecanismo de selección de candidatos emplear. En este partido, los Estatutos establecen que se puede elegir a los candidatos a la Presidencia de la República, a las Gobernaciones y a las Alcaldías, a través de 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 del partido de la respectiva circunscripción. Las directivas deberán buscar mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas y, de llegarse a la celebración de un acuerdo que permita un único candidato, el Congreso del partido, o la respectiva Asamblea, deberá proclamar su candidatura²³. En caso de que no proporcionase un candidato de consenso, entonces se celebrarán elecciones internas de manera simultánea en todos los distritos electorales²⁴.

Como se señaló en el párrafo anterior, la primera vez que un candidato presidencial liberal compitió por su candidatura fue en 1990, cuando se realizó la Consulta Popular Interna, tras la aprobación de la Convención de 1989. Los precandidatos acordaron la realización de internas y César Gaviria se enfrentó a Ernesto Samper, resultando ganador el primero²⁵. La candidatura de Gaviria surgió tras la muerte de Luis Carlos Galán, quien era el candidato natural del partido tras la creación de Nuevo Liberalismo. El nombre de Gaviria, uno de las personas de confianza de Galán, ingresó a la escena pública tras su nombramiento por parte del hijo adolescente de Galán durante el funeral de éste; todo ello aun cuando el candidato sucesor natural era Samper. La elección rompió la estructura piramidal que ante-

23 Ver artículo 20, Consulta Popular Interna.

24 “El candidato a la Presidencia de la República será seleccionado por la Consulta Popular Interna, la cual se realizará simultáneamente en las capitales de los Departamentos y Distritos, o en cada uno de los Municipios del país y en un mismo día todo lo cual determinará el Directorio Nacional por Resolución motivada de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV, Artículo XVI, Parágrafo II de los presentes Estatutos” (artículo XXXIX).

25 Ver Martz (1990, p. 642). “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 un 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, p. 191).

riormente definía la elección del Candidato Presidencial, 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 partido²⁶. Cuatro años después, se continuó con la práctica competitiva y nuevamente hubo acuerdo. El PLC llamó a Consulta Popular, resultando elegido Ernesto Samper por el 48.21%. Ambos procesos se caracterizaron por un alto nivel de participación de los ciudadanos: en la de 1990, unos cinco millones de personas, y en la de 1994, unos dos millones y medio; y también por su coincidencia con la realización de elecciones legislativas²⁷. Lo curioso (pero interesante a la vez) es que los ciudadanos votaban 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 elegir, uno de los cuales (Horacio Serpa) renunció a favor del otro, que fue quien perdió las elecciones generales. De ese modo, el PLC 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 las elecciones, tratándose fundamentalmente de un partido fragmentado. Finalmente, en 2001, se realizó una Convención Nacional para definir y ratificar la candidatura liberal de cara a las elecciones presidenciales de 2002.

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 miembros del PLC, cuestión que no presenta ningún impedimento ya que el partido facilita de manera rápida el ingreso de nuevos miembros que requieran un aval²⁸. 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.

26 También se pactó la mayoría simple. Declaraciones de Juan Fernando Londoño, asesor del Instituto de Pensamiento Liberal, en mayo de 1999, publicadas en Roll (2001, p. 191).

27 Ver Alcántara (2001, p. 32).

28 Ver el análisis de Roll (2001, p. 191).



Los partidos colombianos son agrupaciones de notables, cohesionadas por elementos culturales comunes, se activan en época electoral y cuentan con una estructura mínima pero sin disciplina. Se caracterizan por la presencia de una densa red rural de base clientelar y la aguda fragmentación del sistema de partidos, que se esconde detrás de un esquema bipartidista. Estos elementos influyen en el proceso de selección de candidatos, haciendo que la competencia se haya derivado al interior de las organizaciones.



Partido Conservador Colombiano (PCC)

En el caso de los Estatutos del 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 presentaron 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 candidato²⁹. Para los últimos comicios regionales de octubre de 2004, el PCC contaba con cuatro mecanismos: por consulta interna –de 113 solicitudes sólo se confirmaron 60–, por consenso, por selección a través de una junta que integran los elegidos en

29 Según las entrevistas realizadas en su momento para el proyecto PPAL (1999), los avales para alcaldías de las grandes ciudades, asambleas departamentales y gobernaciones sólo se les da 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. Ver Roll (2001, p. 222).

Cuadro 3
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Colombia

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o cargos seccionales
PCC	<p>“La designación del candidato a la Presidencia de la República (...) se hará por Consulta Popular Interna, convocada por el Directorio Nacional, con votación local debidamente supervisada por la autoridad electoral competente” (Parágrafo II).</p> <p>“Para la elección del candidato a la Presidencia, el Partido también podrá optar por la consulta popular abierta como mecanismo de elección del mismo, en cuyo caso las normas que para el particular establezca la ley y el Consejo Nacional Electoral serán las que observe la colectividad en desarrollo de dicha actividad. En caso de falta absoluta del candidato a la Presidencia de la República elegido por el mecanismo de la consulta popular interna, el Directorio Nacional Conservador convocará una Convención Nacional Centralizada para que elija el candidato” (Parágrafo III, Estatutos).</p> <p>Los candidatos han sido Álvaro Gómez (1974), Belisario Betancur (1978 y 1982), Álvaro Gómez (1986 y 1990), Rodrigo Lloreda, como candidato oficial (1990), Andrés Pastrana (1994 y 1998), y Uribe (2002; en que el partido no presentó candidato propio y apoyó a éste).</p>	<p>Los candidatos a otras dignidades reciben el aval del partido y por ello no es necesario un proceso de selección interna. La selección es discrecional.</p>
PLC	<p>“Se establecen los siguientes mecanismos de participación y control, por parte de los miembros, en el seno del Partido Liberal Colombiano: 1. Consulta popular interna para seleccionar, por voto directo, los candidatos del Partido Liberal a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y a las alcaldías (...)” (art. 19, la Democracia Participativa).</p> <p>“La consulta popular interna, por voto directo, será obligatoria y el único mecanismo para la selección de los candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones y alcaldías, cuando no existan candidatos de unidad debidamente inscritos ante las autoridades del Partido de la respectiva circunscripción. Las directivas del Partido en cada circunscripción deberán buscar mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas y de llegarse a acuerdo que permita un solo candidato, el Congreso del Partido o la respectiva asamblea, deberá proclamar su candidatura” (art. 20, Consulta Popular Interna). Antes de la Constitución de 1991, se elegían por decisión de las cúpulas liberales, con el apoyo de las clientelas regionales y por los notables del partido.</p> <p>Después del Frente Nacional, los candidatos fueron Alfonso López Michelsen (1974), Julio César Turbay (1978); luego hay dos candidaturas liberales: Alfonso López y Luis Carlos Galán (1982), y Virgilio Barco (1986); César Gaviria (1990), Ernesto Samper (1994) y Horacio Serpa (1998 y 2002; aunque en esta última elección también se presentó Álvaro Uribe, pero en calidad de liberal disidente).</p>	<p>Los congresistas representan los poderes regionales del partido. Son la cabeza de un partido que funciona de manera independiente al nacional, con una bien estructurada red clientelar de base. Los candidatos se auto-eligen y la dirección respectiva decide si les da el aval o no. En determinados niveles institucionales se le da a quien lo pida; incluso, muchas veces son los propios congresistas los que dan los avales, debido a la falta de organización del partido en algunos departamentos y municipios. Debido a la operación avispa, se da la proliferación de listas para ganar por residuo, el partido tiene gran flexibilidad para dar avales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

los dos últimos comicios, o, en última instancia, por designación directa del Directorio Nacional Conservador (DNC). Esto muestra la libertad en el momento de elegir los mecanismos de selección y la discrecionalidad que viven los miembros del partido en este sentido.

Ecuador

A diferencia de los otros países de la región y de la tendencia latinoamericana, en este país andino no se emplean elecciones internas para elegir candidatos presidenciales: los Estatutos no las incluyen en su normativa y las leyes electorales tampoco obligan a los partidos a emplearlas. En estos partidos son las relaciones personales, la pertenencia familiar y de clase, las vinculaciones comerciales y financieras y el aporte económico de cada posible candidato, los que pueden definir una postulación. Salvo en una única oportunidad, en los más de veinte años de experiencia democrática, nunca se han realizado procedimientos competitivos para definir a los candidatos presidenciales, y siempre se han empleado el “dedazo” y los arreglos entre elites. Las razones de ello pueden estar en la naturaleza elitista de los partidos ecuatorianos; en la posibilidad de aumentar el nivel de conflicto interno entre los diferentes bastiones regionales de las agrupaciones y, por ello, en un fundado temor respecto a una mayor regionalización de los partidos.

Partido Social Cristiano (PSC)

En el Estatuto del PSC el proceso de selección de candidatos a ocupar cargos de representación popular establece que los candidatos presidenciales sean elegidos por la Asamblea Nacional y los candidatos a legisladores por la Directiva Nacional. La nominación de candidatos a Alcaldes, Concejales, Prefectos o Consejeros se hace también en Asambleas. Las listas de nominados deben ser puestas en conocimiento de la Directiva Nacional, que es la que en último término decide las candidaturas definitivas³⁰. En la práctica, el proceso es más de “arriba hacia abajo” que a la inversa. Es decir, son León Febres Cordero y Jaime Nebot los que deciden y utilizan a los órganos del partido como instrumentos de legitimación de sus decisiones. Es cierto que cuando se trata de proponer candidatos provinciales y seccionales

30 Ver Estatuto (art. 54).

también participan los *notables* o caciques locales, quienes controlan recursos comunicacionales, electorales, de movilización y, por supuesto, económicos. Muchos de estos notables forman parte de la Directiva Nacional y son los que ayudan a elaborar las listas para las demás candidaturas. Aun así, estos notables reconocen que su papel es mínimo frente a la capacidad de movilización y el carisma de los líderes nacionales. La influencia de la cúpula guayaquileña sobre las nominaciones del partido está por encima de lo que señala el Estatuto³¹ y, muchas veces, violenta las decisiones que otros miembros resuelven tomar. Tanta es su influencia que, en diversas oportunidades, las listas enviadas desde las provincias han sufrido alteraciones al llegar a Guayaquil. En este sentido, el reclutamiento de los candidatos suele tener un desarrollo *centrípeto*, puesto que existe una coalición dominante unida que monopoliza la distribución de los incentivos, en este caso, las candidaturas. En partidos como éste sólo hay una manera de ascender: haciéndose cooptar por el “centro”, que funciona de manera vertical.

En este partido, los procesos de selección de candidatos presidenciales han generado conflictos internos en algunos momentos. En 1991, con la designación del Candidato Presidencial para los comicios de 1992, un sector serrano se enfrentó a la coalición dominante por el nombramiento “a dedo” de Nebot realizado por Febres Cordero. La organización no pudo “procesar” las disidencias y los grupos díscolos salieron del partido, lo cual supuso una fractura del mismo y la posterior creación del Partido Unidad Republicana (PUR). Ambas agrupaciones se enfrentaron en la segunda vuelta electoral, convirtiéndola en una “interna” entre los dos candidatos socialcristianos. Finalmente, resultó triunfador Durán Ballén, aliado con el Partido Conservador Ecuatoriano y enfrentado al PSC, a Febres Cordero y a la coalición guayaquileña.

31 Esta percepción fue defendida en las entrevistas realizadas a los dirigentes socialcristianos, quienes señalaron que eran los líderes nacionales los que muy a menudo nombraban a los candidatos para las elecciones al Congreso (80%), al mismo tiempo que minimizaron el papel de las Asambleas locales de activistas en esos nombramientos. En este sentido, el 75% de los dirigentes señaló que casi nunca, o en contadas ocasiones, las Asambleas inician el proceso de selección de candidatos. Resulta interesante destacar, además, que esos procesos de nominación no suponen fuertes discusiones o enfrentamientos entre los candidatos por sus ideas y programas políticos (así lo señaló el 65% de los entrevistados). Ver Pregunta 20 (variables 113 a 118) de PPAL (1999).



Los partidos colombianos son agrupaciones de notables, que se hallan cohesionados por elementos culturales comunes, se activan en época electoral y cuentan con una estructura mínima pero sin disciplina. Se caracterizan por la presencia de una densa red rural de base clientelar y la aguda fragmentación del sistema de partidos, que se esconde detrás de un esquema bipartidista.



Izquierda Democrática (ID)

Esta organización de base socialdemócrata ha usado diversos métodos para elegir a sus candidatos en sus veinte años de vida política. Se ha apelado a la selección de los candidatos y dirigentes mediante reuniones de la Convención Nacional y la realización de elecciones universales, directas y secretas en las que participan los militantes. Si bien ha sido uno de los primeros en emplear las elecciones internas directas, rápidamente abandonó ese mecanismo toda vez que casi supuso la división de la organización. El sistema fue utilizado tanto como una manera de resolver el dilema de las candidaturas presidenciales así como un método de dirimir los conflictos internos. Esto fue lo que sucedió en 1987, cuando la lucha por la candidatura presidencial fue resuelta a través de una elección en la que compitieron Raúl Baca y Rodrigo Borja. La disputa estuvo a punto de producir la división de la organización, pero ganó Borja y Baca se sometió a la disciplina del partido³². Grupos de militantes opuestos a Borja resolvieron desafiliarse, y formaron el Movimiento Social Demócrata (MSD), el cual apoyó la candidatura de Bucaram Ortiz en 1988 y prestó a uno de sus líderes, Hugo Caicedo, como compañero de fórmula del líder roldosista. En resumen, el partido buscó resolver la crisis a través de las internas y consiguió, momentáneamente, que el enfrentamiento se diluyera, pero el movimiento que generó este tipo de procedimiento obligó a

32 El candidato Borja obtuvo el 85% de los votos y Baca el 12%. Se calculaba que en ese momento el partido contaba con unos 500,000 afiliados (entrevista, 7 en Freidenberg, 2001). Aun así, en diversas entrevistas se señaló que al momento de contabilizar los votos, el Tribunal Electoral Partidista infló esos resultados en vistas a la imagen externa de la agrupación (entrevistas 40 y 41 en Freidenberg, 2001).

transformarlo por otro más centralizado, como las reuniones de la Convención Nacional, con acuerdo previo de las élites partidistas.

Ante las elecciones de 1996, cuando Borja decidió aliarse con el MUPP-NP tras la candidatura de Elhers, se produjo también la salida de un grupo de militantes que prefirieron apoyar a Rodrigo Paz, de la Democracia Popular, en los comicios presidenciales³³. En 1997 se dio la última escisión de las filas socialdemócratas tras la salida de Baca y otros militantes, motivada ésta por la decisión de Borja de no apoyar al gobierno interino de Fabián Alarcón (1997-1998), que se instituyó luego de la destitución de Abdalá Bucaram por el Congreso Nacional, y por presionar a Baca para que renuncie al partido si es que éste quería ejercer un cargo en el gobierno interino. Para los comicios de 1998 y de 2002, Borja resolvió presentarse nuevamente como candidato, aunque en ambas ocasiones no consiguió siquiera pasar a la segunda vuelta. En ambas, la designación fue legítima a través de una Convención.

Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)

Si bien los Estatutos establecen que se elija a las directivas y a los candidatos tras la realización de asambleas de miembros —sea ésta, por ejemplo, la Convención Nacional, para seleccionar a los candidatos a Presidente y Vicepresidente, así como a las otras instancias en los diferentes niveles institucionales (art. 18, inciso h)—, las respuestas de los miembros entrevistados señalaban que es el líder el que muy a menudo nombra a los candidatos al Congreso (62.5%)³⁴ y el que, por supuesto, define al candidato a Presidente, aun cuando se use a la Convención Nacional como espacio de legitimación.

En esta organización de corte carismático, la influencia del líder es decisiva en la elección de los candidatos a cargos de representación popular³⁵. El incentivo más importante para obtener una candidatura es la lealtad y las relaciones personales. Sin lealtad a los Bucaram y al

33 Entre ellos se encontraba César Verduga, quien había sido ministro en la administración de Borja, y Pedro Saad Herrera, uno de los intelectuales del partido.

34 Ver PPAL (1999; Pregunta 21, variables 113 a 118).

35 “Los comandos provinciales no entienden de elecciones internas (...), se hacen, se hacen, pero les importa un *carajo*. Siempre es el Director, el líder de la provincia, el que va disponiendo los nombres, el que tiene mayor peso [en la designación de los candidatos] [...]”. Declaraciones de Abdalá Bucaram a la autora en la entrevista, realizada en agosto de 2000 en Ciudad de Panamá.

Cuadro 4
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Ecuador

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
PSC	Los candidatos a Presidente y Vicepresidente son elegidos a través del Consejo Plenario Ampliado, integrado por los presidentes provinciales, diputados, ex Presidentes de la República, miembros del partido y de los tribunales. También son invitados los prefectos, pero no tienen voz ni voto. Su decisión es elevada a la Asamblea Nacional Ordinaria (art. 52, Estatutos de 1999). En la práctica, los candidatos son los líderes nacionales del partido. Nunca se han realizado internas para elegir candidatos. Los candidatos han sido Sixto Durán Ballén (1978), León Febres-Cordero (1984), Sixto Durán Ballén (1988), Jaime Nebot Saadi (1992 y 1996); en 1998 no presentó candidato; y Xavier Neira (2002).	Los candidatos para el Poder Legislativo son elegidos por nombramiento de un órgano interno (Directiva Nacional). En la práctica, tienen mucha influencia los líderes nacionales del partido; la opinión de los notables locales o regionales; y/o tener “recursos de poder significativos” (electorales, comunicacionales, económicos, o de imagen). Los candidatos seccionales son elegidos por Directivas Cantonales y provinciales que elevan un listado a la Directiva Nacional y ésta es la que toma la última decisión. En la práctica, los líderes, tras revisar resultados de las encuestas, realizan un listado que van consensuando (y, en algunas ocasiones, imponiendo) a las Directivas Locales y Cantonales. El partido busca la construcción de bastiones electorales, primando el interés de dichas circunscripciones (cantonzación en Guayaquil).
ID	“Son deberes y atribuciones de la Convención (apart. i) elegir candidatos del partido a la Presidencia” (art. 16, Estatutos de 1998). En la práctica, se trata del líder nacional, legitimado en la Convención. Los candidatos han sido Rodrigo Borja (1978, 1984, 1988, 1998 y 2002) y Raúl Baca (1992). En 1996 el partido no presentó candidato, aunque apoyó la candidatura de Freddy Elhers.	Los eligen en cada Consejo Provincial, quienes envían al Consejo Nacional un listado de precandidatos. Éste se eleva a la Convención y luego se presenta en los correspondientes TSE de cada provincia por el Presidente Provincial, que debe tener una autorización escrita del Presidente Nacional del partido, en la que se le confiere autoridad para que lo represente ante los Tribunales Electorales Provinciales.
DP	“Corresponde al Congreso Nacional del Partido designar candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República” (art. 20, Estatutos). En la práctica, éstos son los líderes nacionales del partido, que emplean el Congreso Nacional como un espacio de legitimación. Los candidatos han sido Julio César Trujillo (1984), Vladimiro Álvarez (1992), Rodrigo Paz (1996) y Jamil Mahuad (1988 y 1998).	Tienen mucha influencia los líderes nacionales del partido. Se realizan encuestas de opinión sobre los distintos candidatos.
PRE	“Son atribuciones de la Convención Nacional elegir los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia” (art. 18, Estatutos de 1982). En la práctica, es siempre el Director Supremo el que define las candidaturas. Los candidatos han sido Abdalá Bucaram (1988, 1992 y 1996), Álvaro Noboa (1998) y Jacobo Bucaram (2002).	Director Supremo
MUPP-NP	Por decisión del Consejo Político, tras la aprobación de la Asamblea Nacional. Sólo han presentado candidatos en 1996 y 1998, apoyando la figura de Freddy Elhers en un frente de centroizquierda.	Consejo Político

Fuente: Elaboración propia.

partido no se puede ascender, y la deslealtad, la desobediencia o sumarse a las propuestas de naturaleza opositora al partido, son faltas penalizadas con la expulsión de la agrupación. También resulta importante ser parte de la familia o contar con relaciones directas con los miembros de la coalición dominante. Las relaciones patrimonialistas tienen una importancia fundamental en una organización de carácter carismático. La familia del líder y sus amigos ocupan puestos de importancia en los esquemas de poder, más allá de sus cualidades personales y sin importar otros criterios de selección³⁶.

Democracia Popular (DP)

Las candidaturas a Presidente y Vicepresidente son designadas por el Congreso Nacional del partido, y las de Diputado por el Consejo Directivo Nacional, previa consulta a las Juntas Provinciales. Esto es lo que establecen los Estatutos, y lo que de alguna manera se ha llevado a la práctica mientras la agrupación fue dirigida por Osvaldo Hurtado hasta mediados de 2002. Así y todo, en este proceso han tenido siempre mucha influencia los líderes nacionales. Actualmente, Ramiro Rivera y José Manuel Fuertes son dos de los dirigentes claves de un partido que históricamente tuvo un peso significativo, pero que ahora es minoritario (para 2002 sólo consiguió dos escaños en el Congreso).

A diferencia de otras agrupaciones, aquí resulta significativa la posibilidad de hacer carrera en las estructuras partidarias. La militancia activa contaba como un requisito en el momento de elegir a aquel que iba a representar al partido en unas elecciones³⁷. Aun así, en la práctica se presentan excepciones a esta premisa, como la candidatura de Leopoldo “Polo” Baquerizo, en Guayas, para las elecciones legislativas de 1998³⁸. De

36 Para un desarrollo detallado del papel de la familia en esta organización partidista, ver Freidenberg (2003).

37 Aunque presentan características diferentes entre ellas, se pueden mencionar algunos ejemplos como el de la carrera política de Esteban Vega, diputado alterno (1998-2003): 35 años; Rubí Rodríguez, secretaria general del partido (1998-1999): 35 años; Galo Cordero Zamora, dirigente y miembro fundador del partido: 35 años; Rocío Palacios, líder provincial de Guayas: 13 años; Roberto Santos, gerente provincial de la campaña en Manabí: 18 años, entre otros. Esto cambió posiblemente tras la fractura del partido en 2002 y la salida de él del núcleo liderado por Hurtado (se fueron del partido figuras importantes como Alexandra Vela y Vicente Albornoz, entre otros).

38 La candidatura de Baquerizo fue una muestra de la estrategia ofensiva del partido con la intención de incrementar el número de votantes en una región históricamente hostil a la Democracia Popular. “Polito” es comunicador social, *outsider* de la política, vinculado a los

todos modos, esto ha cambiado tras la fractura del partido en 2002 y la salida del núcleo liderado por Hurtado y vinculado a CORDES, en donde hay figuras muy importantes como Alexandra Vela, Vicente Albornoz, entre otros. Finalmente, en el proceso de elección de los candidatos, son los líderes nacionales los que fundamentalmente deciden al postulante, basados en criterios políticos, personales y de equilibrio del poder intraregional.

Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP-NP)

La designación de las candidaturas para las elecciones nacionales, tanto para Presidente y Vicepresidente de la República como para diputados nacionales, se realizan en el ámbito de la Asamblea o Congreso Nacional. En tanto, la designación de las candidaturas para las elecciones seccionales se lleva a cabo en las asambleas locales, las cuales proponen a los órganos nacionales sus propios candidatos. Finalmente, el Consejo Político tiene un papel importante en la definición de las candidaturas.

Perú

Durante la década de 1990, los partidos políticos peruanos se vieron inmersos en una profunda crisis y fueron sustituidos en muchas de sus funciones por los movimientos independientes. Tras su bajo peso electoral en la década de los ochenta, y los embates del fujimorismo por dismantelar a los partidos en la década de los noventa, éstos consiguieron recuperarse y, en el año 2001, aquellos que más se habían visto afectados pasaron a ser actores centrales del sistema político peruano. Por ejemplo, para 2002, el APRA y AP consiguieron presentar candidatos en el doble de provincias que en 1998, aumentaron sensiblemente el apoyo electoral en esas provincias e, incluso, uno de ellos —el APRA— consiguió llegar a la segunda vuelta electoral.

sectores populistas de la costa a través de su padre, Efrén *Che Ché* Baquerizo, quien militó en la Concentración de Fuerzas Populares desde la época de Guevara Moreno. Fue hombre cercano a Assad Bucaram y Jaime Roldós. En la campaña de éste, en 1978, a *Che Ché* le decían «profesor» o «maestro», por la eficacia de su capacidad discursiva al presentar al candidato (En: Roldós, Santiago. «Siete rostros en armonía», en *Revista Vistazo* del 10 de septiembre de 1999). Actualmente, Baquerizo ya no está afiliado a la Democracia Popular ni ejerce cargo público.

El proceso de institucionalización partidista ha conseguido uno de sus puntos máximos con la aprobación, el 31 de octubre de 2003, de la Ley de Partidos Políticos – Ley n° 28094–, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista³⁹, la que estableció un marco al que los partidos peruanos deben adaptarse y la que se ha convertido en un esfuerzo interesante para “obligar” a los partidos a democratizarse.

Partido Aprista Peruano o Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)

El APRA es uno de los más antiguos de América Latina y una de las organizaciones con mayor capacidad de adaptación y fluidez organizativa de la región⁴⁰. Históricamente, ha sido una organización cerrada y con altas barreras para el ingreso de nuevos miembros, y tuvo un único líder nacional entre 1930 y 1979, su fundador Víctor Raúl Haya de la Torre. Este liderazgo carismático ha sido clave para su supervivencia, toda vez que ha sufrido fuertes embates desde diferentes gobiernos en contra de su funcionamiento. El APRA ha empleado diversos mecanismos para seleccionar a sus candidatos, dependiendo del escenario en el que debía competir y de la correlación de fuerzas internas. Lo curioso es que ha realizado comicios para designar a sus candidatos desde las municipales de inicios de la década de 1980. Si bien los resultados de los mismos eran secretos y no obligatorios, el hecho de que este partido realizara elecciones internas con el voto directo de los apristas, resulta un elemento innovador en comparación con otros partidos de la región.

Así, las primeras elecciones de candidatos a cargos de representación popular con la participación de los afiliados se llevaron a cabo en las municipales de 1983, y para elegir a la autoridad partidista y al Candidato Presidencial para la convocatoria de 1985. De esa elección resultó ganador Alan García, un joven líder carismático de 33 años, quien se convertiría en ese año en Presiden-

39 En la elaboración del anteproyecto de esta ley tuvieron un papel central Internacional IDEA y la Asociación Civil Transparencia, quienes además de haber sido autores de la iniciativa, condujeron exitosamente la discusión sobre el tema. La ley presenta tres exigencias centrales: aquellas relacionadas con la institucionalidad (la presencia de partidos reales); las vinculadas con las cuestiones de democracia interna (partidos democráticos e inclusivos) y las relacionadas con el financiamiento partidista (partidos transparentes y con acceso a los medios).

40 Ver Burgess y Levitsky (2003, p. 903).

te del Perú. La “plancha presidencial” que acompañó a García en el proceso electoral también fue seleccionada a través de elecciones internas. El liderazgo ejercido por García se caracterizó por ser centralizado, con pocos espacios para la rendición de cuentas a las bases y ninguna tendencia a generar sucesor. Además, durante su presidencia, gobernó a los márgenes del APRA, excluyéndolo de las principales decisiones políticas, como la de la nacionalización de la banca⁴¹.

Tras su gobierno, el partido 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 presidencia de Jorge del Castillo y el liderazgo de Alan García, quien en ese momento aún se encontraba en Europa. Los candidatos presidenciales y legislativos para la elección del año 2000 estuvieron sujetos a la realización de internas, aunque finalmente la cúpula fue la que decidió quiénes iban y quiénes no, y en qué ubicación⁴². En enero de 2003, el CEN decidió abrir un amplio espacio de reflexión y discusión acerca de la modernización y nueva Estructura Orgánica y la Ley de Partidos Políticos⁴³. Entre los meses de octubre y noviembre de 2003 se realizaron las elecciones para renovación de dirigencias distritales, provinciales y regionales, esta vez con la asesoría técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la supervisión de Transparencia, un paso crucial en el proceso de modernización del partido de cara a los próximos procesos de selección de candidatos presidenciales.

41 Ver Graham (1990, pp. 92-93).

42 “Para acabar así, mejor hubiera sido que no recurrieran a la farsa de comicios que crean expectativas y que luego no van a ser respetados (...). La situación ha llegado a límites extremos, inconcebibles hasta hace poco tiempo en el que se suponía era un partido organizado y disciplinado. Al punto que el conflicto que enfrenta a la candidata presidencial Mercedes Cabanillas y el secretario general, Agustín Mantilla, podría concluir con la renuncia de la primera y el desbande generalizado en las filas del otrora poderoso partido” (En: Rospigliosi, Fernando. “Decepcionantes”, artículo publicado en 2000).

43 Para ello encargó a la Secretaría Nacional de Organización la elaboración de una propuesta que luego fue sometida a debate de los dirigentes de base en los cinco Encuentros Macrorregionales organizados con ese fin: Centro (Huancayo); Sur (Arequipa); Norte I (Trujillo) y Norte II (Piura); Oriente (Iquitos); así como en los Encuentros Regionales de Lima, Callao y Ucayali. En este proceso deliberativo participaron 1500 dirigentes. El 55° Plenario Nacional aprobó esta nueva estructura con cargo a dar a cuenta al Congreso del partido y se convocó a elecciones internas con los cargos de la nueva estructura para renovación de los comités partidarios en todo el país.

Cuadro 5
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Perú

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
APRA	Elecciones internas, con participación de afiliados –desde las elecciones municipales de 1983–, con resultados secretos y no obligatorios. “Deberá ser el Congreso el que apruebe la cantidad de candidatos a parlamentarios que deberá tener el partido en todos los departamentos del Perú y, así, una vez determinado el número de candidatos, serán las bases de cada circunscripción las que eligen directamente a sus candidatos mediante el procedimiento de ‘cada aprista un voto’” (art. 80, Estatuto de 1994). Los candidatos han sido Armando Villanueva del Campo (1980), Alan García (1985 y 2001), Luis Alva Castro (1990), Mercedes Cabanillas (1995) y Abel Salinas (2000).	Convenciones Departamentales. Se hace concurso de méritos para evaluar las potencialidades de cada candidato. Estrategia <i>pro-outsiders</i> para conseguir recursos que financien las campañas, lo cual discrimina negativamente a los militantes sin recursos para autofinanciarse.
AP	Elecciones internas, con participación de afiliados, aunque en la práctica es un partido que se caracteriza por un fuerte personalismo y una dinámica patrimonial. Los candidatos han sido Fernando Belaúnde Terry (1980), Javier Alva Orlandini (1985); en 1990 el partido apoyó la candidatura de Mario Vargas Llosa; Raúl Díez Canseco (1995) y Víctor García Belaúnde (2000).	Convenciones Departamentales. Por elecciones internas, precandidatos al Congreso (p. ej., Piura).
PP	Convención Nacional. El candidato ha sido Alejandro Toledo (2000 y 2001).	Convenciones Departamentales

Fuente: Elaboración propia.

Acción Popular (AP)

Históricamente, este partido utilizó órganos de decisión colectivos, como la Convención, para legitimar sus actuaciones. En la práctica, las decisiones las tomaba su líder fundador, Fernando Belaúnde Terry, quien actuaba de manera personalista y carismática. El liderazgo de Belaúnde Terry lo impregnaba todo, impidiendo cualquier tipo de competencia dentro del partido, por lo menos en términos de que pudieran generarse otros liderazgos que pudiesen conducir la agrupación. Así y todo, es interesante el hecho de que en algunas regiones los precandidatos al Congreso se definen por elecciones internas con participación de sus militantes⁴⁴.

Tras la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, AP fue el primer partido en adecuarse a la misma, sien-

do certificados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). El partido realizó en el mes de agosto de 2003 el XIV Congreso Nacional Extraordinario, y en enero y abril de 2004 se ha reunido el Plenario Nacional para tratar temas referentes a la adecuación estatutaria. Finalmente, AP, siguiendo la letra de la ley, introdujo fórmulas más participativas que incluyen el voto directo de los militantes del partido para seleccionar a sus candidatos y para elegir a las autoridades de los órganos ejecutivos.

Perú Posible (PP)

Este partido fue creado como plataforma de lanzamiento de Alejandro Toledo para las elecciones de los años 2000 y 2001. Debido a su escasa vida política, no es posible realizar un gran análisis del mismo. Aun así, se señala que ha llevado a cabo la selección de candidatos a través de órganos colegiados, bajo el liderazgo del mismo Toledo.

⁴⁴ Por ejemplo, en la provincia de Piura, la precandidatura de Gloria Hoffmeister Gemo para las legislativas del año 2000 fue resuelta a través de un mecanismo competitivo con la participación de tres candidatos y más de 300 militantes.

Venezuela

Éste ha sido uno de los primeros países donde se han celebrado elecciones internas en los partidos. Desde la década de los setenta, algunas de las organizaciones partidistas emplearon este mecanismo para seleccionar a sus candidatos, aunque también emplearon otros más cerrados conducidos por el Comité Ejecutivo Nacional de la agrupación. La nueva Constitución de 1999 ha obligado a las organizaciones a que realicen elecciones internas para seleccionar a sus candidatos. Aun así, para los primeros comicios celebrados tras la aprobación de esa ley, ningún partido utilizó ese mecanismo.

Acción Democrática (AD)

AD es uno de los partidos que menos capacidad de cambio ha tenido en su desarrollo organizativo, pero que, a pesar de ello, ha empleado diferentes mecanismos para seleccionar a sus candidatos. Si bien ha estado históricamente controlado por el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), en algunas ocasiones ha realizado elecciones internas competitivas. El procedimiento era el siguiente: si bien el CEN consultaba a las elites locales, estatales y nacionales, y recibía de éstas una lista con los posibles candidatos, tenía el derecho de nombrar 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 les otorgaron el derecho de nombrar a todos los candidatos a cargos legislativos⁴⁵. Con ello se muestra lo altamente centralizado que era el manejo del poder en este partido, mucho más de lo que se podía dar en otras democracias⁴⁶. Así, este órgano partidista, el CEN, era el que tenía el verdadero control dentro de la agrupación, mucho más incluso que los dirigentes que ocupaban un cargo del partido; se encargaba de armar las listas de candidatos, de seleccionar al líder del partido en el Congreso y de definir las políticas que se iban a desarrollar desde allí. En este sentido, se evitaba que los presidentes de AD tuvieran algún poder sobre la nominación de su sucesor.

45 Ver Crisp (2001, p. 4) y Coppedge (1994).

46 Coppedge (1994).

Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)

En este partido los candidatos se eligen por medio de elecciones internas abiertas, con la participación de todos los ciudadanos o a través de una Convención. Si por cualquier circunstancia no fuese posible la realización del proceso previsto, el candidato a Presidente de la República sería escogido mediante el voto directo, universal y secreto, que ejerzan todos los militantes de COPEI y los independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habría una “segunda vuelta”. En el caso de la segunda opción, la elección sería por medio de la Convención⁴⁷. En este marco es que se han realizado diversos procesos en diferentes momentos. En 1973, con la presencia de un liderazgo dividido, se eligió al Candidato Presidencial a través de una Convención, en la cual resultó electo con alto nivel de competitividad el candidato Lorenzo Fernández. Los siguientes procesos de selección 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 por el momento la política, al denunciar que la maquinaria partidista se había puesto en su contra. Un año después, Fernández perdió las elecciones en un clima de alta polarización.

En 1993, COPEI realizó elecciones internas competitivas con la participación de los militantes para elegir a sus candidatos en los distritos uninominales. Para las siguientes elecciones, el partido decidió realizar primarias abiertas para definir a su candidato presidencial, con la intención de que Rafael Caldera participara sin que tuviera temor a que la maquinaria le hiciera trampa⁴⁸. Pero Caldera no participó en las elecciones, se desentendió del partido, formó uno nuevo y COPEI igualmente hizo internas, en las que Fernández perdió la nominación y la Jefatura del partido. El triunfo fue para Oswaldo Álvarez Paz, quien había sido discípulo de Caldera y que en las elecciones consiguió el triunfo

47 Ver artículos 44 y 45, Estatutos Partidistas.

48 Ver Álvarez (2001, p. 534).



La nueva Constitución de 1999 en Venezuela ha obligado a las organizaciones a que realicen elecciones internas para seleccionar sus candidatos. Aún así, para los primeros comicios celebrados tras la aprobación de esa Ley ningún partido utilizó ese mecanismo.



electoral y se transformó en Presidente de Venezuela. Para las elecciones de 1998, COPEI se fracturó nuevamente pero realizó elecciones abiertas. Henrique Salas Römer lanzó su candidatura al margen del partido; nunca fue expulsado o sancionado por COPEI. En cualquier caso, también formó una nueva agrupación denominada Proyecto Venezuela (PV). Mientras tanto, en la organización socialcristiana se enfrentaron las candidaturas de Irene Sáez y Eduardo Fernández, resultando ganadora la primera, lo que llevó a una crisis sin precedentes a esta agrupación política. Aun así, tras una compleja campaña electoral y tras las elecciones anticipadas al Congreso, COPEI decidió retirarle su apoyo a quien había ganado la elección interna, y se lo dio a PV y a la candidatura de Salas Römer. Esto fue el punto final para que COPEI dejara de tener peso nacional (por el momento).

Movimiento al Socialismo (MAS)

La más reciente reglamentación para la elección de precandidatos del MAS fue aprobada en la Dirección Nacional del 5 de febrero de 2000. Se establece, en su artículo 2, que la designación será por elecciones abiertas, en particular respecto a la postulación a los siguientes cargos: Presidente de la República, Asamblea Nacional, Gobernadores de Estado, Asambleas Regionales, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales. Además, establece que en el caso de que no pudieran celebrarse las elecciones primarias, el Candidato Presidencial será electo por la Convención Nacional (art. 6), y los candidatos a la Asamblea Nacional y a los Consejos Legislativos por medio de las Convenciones Regionales (art. 10)⁴⁹. Se señala que la elección de estos cargos será efectuada mediante representación proporcional aplicando

49 Los candidatos a Gobernador serían electos por el voto de los dos tercios del quórum de las Convenciones Regionales (art. 7), o en su defecto, de no poderse reunir la Convención Regional, sería electo

la fórmula D'Hondt. Cada plancha seleccionará al cargo de su elección de acuerdo a su votación, hasta agotar la lista de cargos. Previo a la elección, la Comisión Electoral indicará la lista de los nombres a la Asamblea Nacional y Regional (art. 12).

El Comité Ejecutivo puede reservarse con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes hasta un 30% de los candidatos a la Asamblea Nacional (art. 13). Los candidatos a Alcaldes serán electos por el voto de los dos tercios del quórum de la Convención Municipal respectiva (art. 14). Cuando una alcaldía realiza una alianza, el candidato a Alcalde deberá ser ratificado por el Comité Ejecutivo Regional con el voto de dos tercios de sus integrantes (art. 15). Los candidatos a Concejales y Juntas Parroquiales serán electos por la Convención Municipal respectiva y, en caso de no poder reunirse, por el Comité Ejecutivo Regional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11. A los efectos de la selección y adjudicación de cargos, se integrará una sola lista con los cargos a Concejales y Juntas Parroquiales (art.19)⁵⁰. A pesar de todo ello, para las elecciones de 2000 no se celebraron primarias, tampoco para la selección de candidatos a las elecciones regionales y locales de 2004.

Patria para Todos (PPT)

Los candidatos se eligen por consenso en los diferentes niveles, aunque los Estatutos le confieren al Equipo Nacional de Dirección (END) la responsabilidad de ratificarlos. En la práctica, el procedimiento es el siguiente. Se elabora primero una estrategia política global para cada comicio (esto lo hace el END). Cuando se consigue un consenso sobre ésta, los equipos municipales y regionales proponen nombres para las candidaturas en general (para todas) y discuten sobre todos ellos, hasta que se ponen de acuerdo. Finalmente, el END es el que propone los candidatos a la Presidencia de la República, luego de consultar a las regiones, y la designación definitiva la hace la Asamblea Nacional⁵¹.

por el Comité Ejecutivo Regional, con el voto favorable de dos tercios de sus integrantes (art. 8).

50 El Comité Ejecutivo Regional puede reservarse con el voto favorable de dos tercios, hasta el 30% de los candidatos a los Consejos Legislativos, Concejales y Juntas Parroquiales. En los casos en los que no se pueda reunir la Convención Municipal ni el Comité Ejecutivo Regional, la decisión le corresponderá al Comité Ejecutivo Nacional con el voto favorable de los dos tercios de sus integrantes.

51 Ver artículo 39 de los Estatutos.

Cuadro 6
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Venezuela

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
AD	El Comité Ejecutivo Nacional controla la nominación de candidatos de representación popular, cuando no se celebran elecciones internas. Se hicieron elecciones internas competitivas en 1968, 1978, 1983, 1988 y 1993*. Los candidatos fueron Rómulo Betancourt (1958), Raúl Leoni (1963), Gonzalo Barrios (1968), Carlos Pérez (1973), Luis Piñerua Ordaz (1978), Jaime Lusinchi (1983), Carlos A. Pérez (1988), Claudio Fermín (1993) y Henrique Salas Römer (1998).	El CEN tiene derecho a seleccionar a todos los candidatos al Senado y a la Asamblea Nacional, mientras que el Comité Ejecutivo Seccional debe enviar una lista de los candidatos al nivel estatal del CEN. Además, este último, de acuerdo con los reglamentos, puede reemplazar la mitad de los nombres sugeridos.
COPEI	Elecciones internas abiertas o, en caso de que no puedan realizarse, por medio de la Convención. Se realizaron convenciones en 1987 e internas cerradas en 1993 y 1998. Los candidatos fueron Rafael Caldera (1947, 1958, 1963, 1968 y 1983), Lorenzo Fernández (1973), Luis Herrera Campins (1978), Eduardo Fernández (1988), Oswaldo Álvarez Paz (1993); Irene Sáez (1998), aunque luego se apoyó la candidatura de Henrique Salas Romer (1998).	Elecciones primarias abiertas a todos los ciudadanos que quieran participar (artículos 53 y 55, Estatutos).
MVR	Elegido y ratificado por la Asamblea Patriótica Nacional. Alto nivel de discrecionalidad por parte del líder carismático. El candidato ha sido Hugo Chávez (1998 y 2000).	Elegido y ratificado por Asambleas. Elecciones discrecionales, legitimadas por el líder nacional.
MAS	Elecciones abiertas para candidatos a Presidente, Asamblea Nacional, Gobernadores de Estado, Asambleas Regionales, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales; aunque, si no se pueden llevar a cabo, lo elige la Convención Nacional (artículos 2 y 6, Reglamento de Elecciones, 2000).	Convención Municipal o por el Comité Ejecutivo Regional. En 1988 realizó elecciones primarias (cerradas) para elegir a los candidatos para los puestos legislativos PR, y en 1993 utilizó elecciones internas para elegir a los del nivel estatal de asientos elegidos por la fórmula proporcional y los candidatos uninominales. En 1998, regresó al uso de la Convención y a los pactos entre elites.
PPT	El Equipo de Dirección Nacional (EDN) propone y la Asamblea Nacional designa a los candidatos. Por consenso.	EDN y la Asamblea de cada nivel institucional.

* La clasificación de ‘competitiva’ es tomada del trabajo de Martz (1999).

Fuente: Elaboración propia.

Movimiento V República (MVR)

En asuntos como la selección de candidatos para cargos de representación y otras decisiones de política, alianzas y resoluciones legislativas, Hugo Chávez ha sido quien ha tenido la última palabra. Este creciente personalismo impide la consolidación de otros liderazgos que

eventualmente pudieran ser relevos en la continuidad de la organización. En 2003 se llevó a cabo una importante reestructuración del partido. Se creó un mecanismo intermedio para la selección de autoridades partidistas, lo que sería un mecanismo de elección de segundo grado pero acompañado de selección discrecional. La Comisión de Consolidación Interna, encargada del



En el Perú, el proceso de institucionalización partidista ha conseguido uno de sus puntos máximos con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista, la que estableció un marco al que los partidos peruanos deben adaptarse y la que se ha convertido en un esfuerzo interesante para “obligar” a los partidos a democratizarse.



proceso de elección de autoridades, estuvo coordinada por Adán Chávez (hermano de Hugo Chávez). Su función era llevar a cabo la elección de los 319 delegados al CPN. Esta modalidad de elección no es de primer grado, como está contemplado en los Estatutos, sino de segundo grado. Es más, sólo un tercio de los delegados fueron electos por votación de la base militante. Los resultados del proceso fueron impugnados en 8 de las 25 regiones, y en ninguna de ellas se repitió. Esto muestra, además, el nivel de patrimonialismo existente en la organización.

Procesos de selección de candidatos y cambio organizativo en los partidos andinos

Los partidos de los países andinos analizados emplean diferentes mecanismos de selección de candidatos. Los grupos se clasifican de la siguiente manera. En primer lugar, existe un número de partidos que está en la línea de reformar sus Estatutos y sus prácticas políticas, con la intención de abrir el juego a sus militantes y responder a las demandas de democratización interna provenientes tanto de la ciudadanía como de las leyes electorales. Estos partidos han realizado (por lo menos una vez) elecciones para dirimir las candidaturas, ya sea por decisión propia o porque el régimen electoral los ha obligado a hacerlo. En este sentido, Colombia se presenta como el caso más avanzado, ya que no sólo las reglas electorales dan la opción para que los partidos desarrollen este tipo de mecanismo sino que, además, éstos lo llevan efectivamente a la práctica; en particular, respecto a la selección de candidatos presidenciales. En un segundo grupo están aquellos casos donde se han realizado las reformas, pero en donde los partidos no ter-

minan de incorporarlas: aquí se encuentran los casos de Bolivia, Venezuela y Perú. En Bolivia, la ley obliga a los partidos a adecuar sus procedimientos y mecanismos a las reglas competitivas, pero éstos no terminan de conseguirlo. Los partidos bolivianos continúan funcionando con relaciones patrimonialistas y toman sus decisiones bajo un excesivo verticalismo⁵². En Venezuela, se incorporó la reforma en el texto constitucional, pero aún no se han llevado a cabo elecciones presidenciales como para evaluar si ésta se cumple o no. En Perú, la nueva Ley de Partidos Políticos lleva recién un año de vigencia y algunos partidos, como AP, están haciendo esfuerzos considerables para adecuar su organización a las nuevas reglas. Finalmente, el último grupo es aquél donde las reglas no establecen nada relacionado con la selección de candidatos: los partidos no utilizan elecciones internas y éste no constituye tampoco un tema que esté en la agenda mediática; en este caso, el mejor ejemplo es el de Ecuador.

Es interesante reflexionar sobre la manera en que se celebran las elecciones internas en los países donde efectivamente éstas están reguladas por el régimen electoral. En ninguno de los casos analizados (Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela) se ha indicado que las elecciones sean simultáneas, es decir, que el momento en que se realicen sea el mismo para todos los partidos. Esta medida, que fue incorporada recientemente en Uruguay, es un elemento clave en el desarrollo de las mismas, ya que evita que los miembros de un partido participen en los procesos internos de otro partido. La realización de elecciones simultáneas y fiscalizadas por un órgano electoral, al punto incluso de llevarlas a cabo el mismo día que las elecciones legislativas (si las mismas no fueran concurrentes con las presidenciales, como ocurre en Colombia), contribuiría a un mayor control y racionalidad en la celebración de esos procesos internos. A pesar de que existe cierto consenso respecto a la idea de que realizar elecciones internas puede suponer un *handicap competitivo* frente a la opinión pública, hay muchos partidos de la Región Andina que continúan empleando órganos colegiados para definir a sus candidatos. El argumento que justifica esta decisión se basa en que este órgano integra territorialmente a los diversos ámbitos de la organización, y, como tal, es el que (al menos teóricamente) garantiza la representación

52 Ver el trabajo de Lazarte (1998) que describe el funcionamiento de las organizaciones partidistas en Bolivia.

Cuadro 7
Selección de candidatos presidenciales en los países andinos (año de realización)

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiva	Líder
Bolivia	MNR (99), MIR (99)		MNR ^b , MIR ^b , ADN ^b , MAS (02)		UCS
Colombia	PLC (90, 94) ^a	PCC (98)	PCC (90,94,02), PLC (98,02) ^a		
Ecuador		ID (87), DP(02)	ID (84, 91, 98, 02), DP PSC (78, 84, 91,02)	MUPP-NP (96,98,02)	PRE
Perú		APRA (85, 00), AP (04)	APRA, AP		
Venezuela	COPEI (98)	AD (68,78,83, 93,98) COPEI (93)	AD, COPEI (87) MAS (88, 98)	PPT	MVR

a Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los Estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.

b Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y se modificaron, con ellos, las normas de elección.

c Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.

Fuente: Elaboración propia.

igualitaria de los militantes. Su composición está fijada en función de diversos criterios, principalmente tomando en cuenta el peso electoral del distrito y su tamaño. Para muchos políticos, este mecanismo de selección de candidatos supone una participación más equitativa en términos territoriales. Éste es el argumento, por ejemplo, que los miembros del PSC en Ecuador utilizaron para justificar el uso de este tipo de mecanismo en su partido⁵³.

Los partidos no cuentan con padrones de afiliados actualizados, que permitan conocer el estado de la membresía y que ayuden a los diferentes dirigentes a identificar a sus militantes. Esto es muy importante. Sin padrones de afiliados actualizados, disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes sino también para cualquier militante que quiera formar su línea o facción interna, no es posible hablar de pluralismo y democracia. Una correcta informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral interno de cara a los otros partidos, y que se garantice la participación y las probabilidades de triunfo de todos aquellos que quieran ser candidatos o que simplemente quieran participar en los procesos internos. Éste es un constante reclamo de las bases de los partidos de la Región Andina⁵⁴. Si bien existen excepciones en este sentido, como la nueva informatización del padrón de afiliados que ha

realizado el APRA⁵⁵, en la mayoría de los casos la membresía partidaria es una incógnita. Los dirigentes de las facciones minoritarias no saben a quién tienen que acudir para convencerle de su propuesta, y ni siquiera conocen cuántos militantes tiene el partido como para poder desarrollar una estrategia específica de captación de bases.

Otra característica común de los partidos de la Región Andina es el peso de la política informal en el funcionamiento partidista. Las redes clientelares y los arreglos entre elites condicionan de manera directa las posibilidades de democratización de los partidos. Esto es porque los partidos (y sus políticos) llevan a la práctica mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales —de carácter autónomo— y recursos no estrictamente partidistas, que ayudan a que los partidos alcancen sus metas y tengan una conexión fuerte con el electorado. El modo en que los partidos se organizan de manera informal es clara, se encuentra altamente institucionalizada y forma parte de la cultura política tanto de los ciudadanos como de los propios dirigentes de estos partidos. Hay partidos que cuentan de manera predominante con reglas, estructuras y procedimientos informales; y esto condiciona cualquier proceso de democratización interna, sobre todo si uno no los ve...

53 Ver Freidenberg (2001).

54 Denuncias en este sentido se registraron en Bolivia, Ecuador y Perú.

55 Éste se puede consultar por vía electrónica (internet), y allí figura el distrito electoral al que pertenece.

¿Qué hacer para que los partidos andinos sean más democráticos?

Los partidos de la Región Andina deben cambiar organizativamente y adaptarse a los nuevos desafíos que exige la vida democrática. Y, para ello, los partidos (y sus políticos) deben querer la reforma. Es interesante el hecho de que, a pesar de reconocer la estructura piramidal de las organizaciones partidistas, los mismos dirigentes se niegan a cambiar los procedimientos para elegir a sus candidatos. Es muy difícil que los políticos reformen sus organizaciones sin incentivos claros, y sin estar convencidos de la necesidad de los cambios que se deben realizar; y mucho menos si esos mecanismos (no democráticos) de toma de decisiones les han ayudado a ganar una elección. Los políticos son muy conservadores respecto a su partido. Como señalaba un artículo de opinión en un periódico español en julio de 2002: “Vaya usted a un partido y proponga reformas. Le anticipo la reacción: o bien una sonrisa autocomplaciente de indiferencia ante lo exótico, o bien un rictus de autodefensa ante lo absurdo”⁵⁶. Efectivamente, cualquier cambio requiere del convencimiento de los políticos con esas reformas. Sin ese apoyo, los cambios quedarán en la letra chica de los Estatutos y los Reglamentos.

Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso en términos electorales, se convertirán en los principales impulsores de las políticas de modernización. Esto tiene que ver con quién hace la reforma, y cómo y bajo qué marco político la hace. Es sabido que las reglas de juego son diseñadas e implementadas desde los propios partidos políticos, y que son los políticos los que establecen esas reglas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su organización política por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos.

Es necesario que los partidos introduzcan la competencia al interior de las organizaciones. Esto es así porque el tipo de mecanismo que se emplee tiene consecuencias sobre el grado de democracia interna. Un

partido gozará de mayor democracia interna cuando emplee mecanismos en los que participen un mayor número de actores, mientras que un partido tendrá menores cotas de democracia interna cuanto menor sea el número de actores que participen en dicho proceso⁵⁷. Pero esta hipótesis (bastante extendida en la literatura) aún no está del todo corroborada empíricamente, ya que todavía hay dudas respecto a los efectos democratizadores de la inclusión de las elecciones internas⁵⁸. El empleo de elecciones internas abiertas puede suponer una mayor “cartelización” del partido, pero no necesariamente una mayor democratización de la organización⁵⁹. Las posibilidades de incidencia directa de los que participan en las elecciones sobre las decisiones son menores que las que se darían en un Congreso o Convención partidista verdaderamente deliberativa (y no sólo como espacio de legitimación formal). De este modo, realizar elecciones puede hacer parecer a un partido más democrático en la forma, pero eso no hace necesariamente que las elites dejen de controlar de manera centralizada el ejercicio del poder.

Aun así, los partidos deben incorporar la realización de elecciones internas como un proceso para alcanzar decisiones incluyentes y participativas. Ese proceso debería ser implementado para la definición de las candidaturas tanto a cargos de representación popular como de autoridades partidistas. En las mismas sólo participarían los militantes y llevarían a la práctica la idea de “un hombre, un voto”; preservando a la organización del entorno, garantizando su autonomía y haciendo que sea el partido el que tome sus decisiones⁶⁰. Este mecanismo implica una mayor participación de los militantes; ayuda a que el partido se movilice y se preocupe por intereses sociales hasta el momento no representados;

57 Ver Billie (2001), Alcántara (2001), Rahat y Hazan (2001), y Payne *et al.* (2003).

58 Ver los trabajos de Katz (2001), Alcántara (2001), Linz (2002) y Freidenberg (2005).

59 Ver una discusión sobre este tema en Katz (2001) y Pennings y Hazan (2001, pp. 270 y 273).

60 La realización de internas abiertas ha supuesto una serie de costos en América Latina. En la práctica, favorecieron la participación de actores no partidistas en las decisiones internas afectando la autonomía organizativa; alentaron el empleo de estrategias “*catb-all*”; contribuyeron a la ambigüedad programática, haciendo que los candidatos evitaran declaraciones ideológicas demasiado precisas y se movieran por los intereses del electorado en general más que por el de los militantes; potenciaron un discurso centrista, proclive a la movilización del voto independiente; y, finalmente, generaron una mayor personalización de la política, haciendo que los candidatos se colocaran por encima de sus organizaciones

56 Andrés de Francisco. “¿Democracia de los partidos? Sí, pero en serio”, en *El País.es*, artículo de opinión del 11 de julio de 2002.

permite dirimir conflictos entre múltiples liderazgos o entre facciones internas y, finalmente, mejora el nivel de legitimización de la organización ante la opinión pública. Estas elecciones deben ser simultáneas, obligatorias para todos los partidos y con la participación de los organismos electorales en la organización del proceso.

La celebración de elecciones competitivas no debería ser sólo para la candidatura presidencial. En este sentido, es muy importante comenzar a incluir estos mecanismos en los espacios locales y regionales, y que gradualmente se fueran extendiendo a todos los cargos de elección popular y en todos los niveles institucionales. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo *top down* (de abajo hacia arriba) para garantizar que los militantes participen en dicho proceso. Esos procedimientos deben extenderse por todo el país, y no sólo en la capital o las ciudades más importantes. Una práctica que hay que rechazar es que los políticos nacionales continúen designando “a dedo” a los candidatos de provincias o de regiones que éstos ni siquiera han visitado, y que, incluso, desconocen. Muchos políticos regionales y locales se han quejado en diferentes oportunidades de las directivas y líderes nacionales, porque éstos les cambian, o ignoran, las postulaciones que ellos decidieron en sus ámbitos de actuación. En este sentido, es básico que se avance en la descentralización de los procesos que llevan a que se tomen decisiones de los partidos políticos andinos.

Se deben introducir, además, mecanismos para controlar a los candidatos. Los partidos deberían incorporar procedimientos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido, así como también generar instrumentos que ayuden a poner en práctica la rendición de cuentas por parte de los candidatos. Esos mecanismos deben contemplar la posibilidad de que los militantes puedan exigir explicaciones cuando sus decisiones no satisfagan su actuación, o cuando no son lo suficientemente participativos en la definición de sus políticas y sus propuestas. En este sentido, es fundamental que los militantes puedan participar en la formulación de la voluntad partidista; en la definición del programa, y en la determinación de las estrategias electorales y de gobierno.

Uno de los problemas centrales de los partidos tiene que ver con el uso discrecional de las candidaturas con respecto a familiares y amigos. Por ello, se deben introducir incentivos que reduzcan el patrimonialismo.



Los partidos deberían incorporar procedimientos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido, así como también generar instrumentos que ayuden a poner en práctica la rendición de cuentas por parte de los candidatos.



La ley debería establecer restricciones y poner limitaciones a la distribución “familiar” de puestos (y candidaturas). De este modo, contribuiría a racionalizar la elección de los candidatos y combatiría de manera directa la política informal. Esto debería complementarse con una mayor capacitación de los dirigentes y militantes en nuevas destrezas para enfrentar los desafíos partidistas y de su entorno, es decir, la profesionalización y adecuación a los nuevos retos que supone la comunicación política, los cambios en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la información y la reingeniería electoral.

Hace unos meses, un político dominicano me señalaba que en sus partidos “el que paga, manda”. Esto significa que el que pone el dinero para la campaña electoral es el que decide quién va a ser candidato de la organización. Ésta es otra característica que también se da en los partidos de la Región Andina, y que resulta fundamental contrarrestar a los efectos de poder democratizarlos. Los 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). Asimismo, es clave el poder contar con mecanismos de control del gasto en cada una de las campañas. Se debe poder señalar quiénes son los que aportan el dinero y cómo se utilizan esas aportaciones. Sólo cuando los partidos sean transparentes, quienes ganen las candidaturas serán legítimos representantes de sus electores y no servidores de aquellos que pagan su campaña.

Finalmente, los tribunales electorales deberían controlar la aplicación de las reformas. Al mismo tiempo que se da el marco institucional para generar los cambios, resulta fundamental que los tribunales exijan a los partidos que respeten las normas. El incumplimiento



Es muy difícil que los políticos reformen sus organizaciones sin incentivos claros, y sin estar convencidos de la necesidad de los cambios que se deben realizar; y mucho menos si esos mecanismos (no democráticos) de toma de decisiones les han ayudado a ganar una elección.



de las mismas debería imposibilitar la participación en los comicios. Por ejemplo, aquel partido que no respetase la cuota en la conformación de las listas de candidatos; que no empleara elecciones internas cerradas o que no institucionalizara mecanismos de control internos, debería ser penalizado con la prohibición de participar en las elecciones. Pero esto tiene que llevarse a la práctica con mucho cuidado, ya que se debe generar un equilibrio entre el grado de autonomía organizativa y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista.

Conclusiones

El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública andina y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de profundas crisis económicas, han llevado a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna son centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad en la región. Sin partidos transparentes, la democracia tendrá problemas. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en generar incentivos para que los políticos modifiquen el funcionamiento partidista y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos. Es decir, que los partidos cambien su manera de comportarse para mejorar el rendimiento de las instituciones y la percepción que los ciudadanos tienen de ellos. Cada vez más importa *lo que se hace* y, fundamentalmente, el *cómo se hace*. Es cierto que algunos de los retos a los que se enfrentan en la actualidad tienen mucho de normativo y voluntarista. La democracia interna se presenta como una pancea difícil de alcanzar. Aun así, el sistema democrático necesita de partidos ágiles, participativos y transparentes; confiables y eficientes en la representación de

las demandas de los ciudadanos y efectivos en la gestión de gobierno.

Esos procesos de reforma deben partir de un principio básico: los partidos necesitan ganar elecciones para sobrevivir. Ningún proceso de reforma puede ignorar que los cambios deben generar la expectativa de que una vez realizados, no restarán votos. Lo contrario significaría el fracaso del mecanismo reformista adoptado. 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. Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados llegan a tener mejores resultados electorales que otros que no lo son, y, al mismo tiempo, partidos excesivamente democráticos pueden resultar unos rotundos fracasos electorales. No se premia a los partidos que hacen esfuerzos por democratizarse y, por ello, se mantiene una relación conflictiva entre éxito electoral y democracia interna. En este escenario, la opinión pública juega un papel fundamental. Los ciudadanos deberían contribuir en este proceso de democratización de una manera muy eficaz: castigando en las urnas a los partidos que no se comporten democráticamente. Y no al contrario.

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

ANEXO I

¿Qué dicen las leyes?

Bolivia

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

“Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro, se constituyen para participar, por medios lícitos y democráticos, en la actividad política de la República, en la conformación de los poderes públicos y en la formación y manifestación de la voluntad popular. Se organizan por la asociación voluntaria de ciudadanos que adoptan un conjunto de principios políticos, un estatuto y un programa de acción comunes. Adquieren personalidad jurídica por resolución de la Corte Nacional Electoral” (art. 3°, Partidos Políticos).

Sobre la selección de candidatos

Establece que los partidos deben tener “normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto” (art. 15 del párrafo II de la Ley de Partidos Políticos de 1999). En el artículo 13 señala que un partido, para ser reconocido, debe cumplir con las normas y procedimientos democráticos. El artículo 20 señala que la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales tendrán a su cargo la conducción de los procesos electorales internos de los partidos. El artículo 22 institucionaliza aún más el proceso, ya que señala que las normas de elección interna y el proceso no pueden ser dispensados en su cumplimiento, y es nula cualquier disposición o pacto que establezca procedimientos extraordinarios.

Colombia

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

Asociaciones de derecho público (Ley de Partidos Políticos, 130, de 1994).

Sobre la selección de candidatos

Los partidos pueden hacer elecciones internas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Estos procesos son denominados como ‘Consultas

Internas’, cuando se considere oportuno y cuando haya consenso entre las partes que integran el partido respecto a ese mecanismo. Aquellos que las realicen se verán obligados por los resultados de esos comicios. Establece, también, la realización de internas abiertas al permitir que cualquier votante participe, ya sea que el votante sea o no afín al mismo; y las incentiva con la disposición de que se financien con fondos públicos (Ley de Partidos Políticos, 130, de 1994).

Ecuador

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

“Los partidos políticos reconocidos son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común. Tienen, además, personería política para el ejercicio de los derechos que esta Ley les reconoce” (art. 4, Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000).

Sobre la selección de candidatos

No dice nada.

Perú

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

“Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley” (art. 1, Ley de Partidos Políticos, 2003).

Sobre la selección de candidatos

“La elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley y en el Estatuto” (art. 19). “Están sujetos a elección interna los candidatos a (...): a) Presidente y

Vicepresidente de la República; b) Representantes al Congreso; c) Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales; d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales; e) Cualquier otro que disponga el Estatuto” (art. 23).

“Corresponde al órgano máximo del partido decidir la modalidad de elección de los candidatos (...): a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados; b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto. Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes (...), los cuales deberán ser necesariamente elegidos” (art. 24, Ley de Partidos Políticos de 2003).

Venezuela

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

Son asociaciones (privadas) con fines políticos. Es decir, para su constitución, deben cumplir los requisitos establecidos en el Código Civil (las formalidades, es decir, el contenido del documento y el lugar de su registro), y la diferencia con las asociaciones es su objeto.

Sobre la selección de candidatos

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado” (Constitución de 1999).

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2001. “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”. Documento de trabajo; doctorado en Ciencia Política 6. México: FLACSO.
- Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg (eds.). 2001. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Álvarez, Ángel. 2001. “COPEP”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bendel, Petra. 1998. “Los partidos políticos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IFE — Fondo de Cultura Económica.
- Billie, Lars. 2001. “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 363-380. Londres: SAGE Publications.
- Burgess, Katrina, y Steven Levitsky. 2003. “Explaining Populist Party Adaptation in Latin America”, en *Comparative Political Studies*, vol. 36, n° 8 (octubre): 881-911. Londres: SAGE Publications.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Crisp, Brian. 2001. “Candidate Selection in Venezuela (and its Impact on Legislator Behavior)”. Trabajo preparado para su discusión en el congreso internacional de la Latin American Studies Association, XXIII; Washington, D.C., 6-8 septiembre.
- Escobar-Lemmon, María, y Erika Moreno. 2003. “Political Entrepreneurs in Colombia”. Trabajo preparado para su discusión en el seminario internacional *Pathways of Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America* organizado por Wake Forest University, 4 de abril.
- Freidenberg, Flavia. 2005. “Democracia interna”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2da. ed., en prensa). México: Fondo de Cultura Económica – International IDEA – IIDH.
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia – International IDEA.
- Freidenberg, Flavia. 2002. “Incentivos electorales y selección de candidatos en una organización neopopulista: el Partido Roldosista Ecuatoriano”, en *Ciencias de Gobierno*.
- Freidenberg, Flavia. 2001. “Ecuador”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia, y Francisco Sánchez López. 2002. “¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, 118 (octubre/diciembre). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gallagher, Michael. 1988. “Introduction”, en Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: SAGE Publications.
- García Montero, Mercedes. 2001. “Bolivia”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García Montero, Mercedes, y Flavia Freidenberg. 2001. “Perú”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg

- (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gilhodès, Pierre. 1995. “Los partidos políticos, 1990-1995”, en Francisco Leal Buitrago, *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años 90*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – IEPRI – Colciencias.
- Graham, Carol. 1990. “Peru’s APRA: Party in Power: Impossible Revolution, Relinquished Reform”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32: 75-115.
- Katz, Richard. 2001. “The problem of candidate selection and models of party democracy”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 277-296. Londres: SAGE Publications.
- 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: 5-28. Londres: SAGE Publications.
- Kirchheimer, Otto. 1980. “El camino hacia el partido de todo el mundo” [1965], en Kart Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Lazarte, Jorge. 1998. “Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación en Bolivia”, en Thomas Manz y Moira Zuazo (coord.), *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Linz, Juan J. 2002. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Martz, John. 1999. “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, en *Political Science Quarterly*, vol. 114, n° 4: 639-659. N.Y.: The Academy of Political Science.
- Michels, Robert. 1980. “Democracia formal y realidad oligárquica” [1909], en Kart Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Molina, José Enrique. 2001. “Venezuela”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Pásara, Luis. s/f. “La crisis de los partidos políticos en Perú: ¿un caso excepcional?”, en Manuel Garrretón (ed.), *Los partidos y la transformación política en América Latina*. Santiago: CLACSO y Ediciones FLACSO.
- Payne, Mark, et al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: BID – International IDEA.
- Pennings, Paul, y Reuven Hazan. 2001. “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 267-275. Londres: SAGE Publications.
- Rahat, Gideon, y Reuven Hazan. 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 297-322. Londres: SAGE Publications.
- Roll, David. 2002. *Rojo difuso, azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, David. 2001. “Colombia”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Schattschneider, Elmer E. 1964. *Party Government* [1941]. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bases de datos

Elites parlamentarias en América Latina (PELA), 1994-2004. Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.

Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina (PPAL), 1999-2001. Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.