

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Un-desafio-del-desarrollo-en-America-Latina-La-democracia-interna-de-los-partidos>

Un desafío del desarrollo en América Latina : La democracia interna de los partidos

- Notre Amérique -
Date de mise en ligne : jeudi 13 janvier 2005

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Por Mikel Barreda

[Gobernanza](#), 30 de diciembre 2004

América Latina, desde su inserción en la "tercera ola de democratización", ha experimentado importantes transformaciones políticas. Uno de los cambios más destacados ha sido el papel protagónico que han asumido los partidos en la gobernanza de cada país latinoamericano. Entre otros aspectos, los partidos han pasado a desempeñar un papel clave en la selección de las autoridades políticas, la articulación y representación de intereses sociales o la estructuración de la competencia política. Al mismo tiempo, los partidos se han situado en el centro de la crisis de desafección política que se ha instalado en América Latina. Los datos, por ejemplo, del Latinobarómetro muestran cómo, desde mediados de los noventa, los partidos aparecen siempre entre las instituciones con menor grado de confianza, rivalizando únicamente con los parlamentos.

En este contexto, los partidos se han convertido, en los últimos años, en un tema de destacado interés académico y social en América Latina. En el ámbito académico, el estudio de los partidos se ha realizado fundamentalmente desde dos perspectivas. Por un lado, desde una perspectiva sistémica, esto es, examinando el conjunto de partidos de una sociedad y las interacciones que entre ellos se desarrollan. Por otro lado, desde una perspectiva organizativa, es decir, analizando la estructura y funcionamiento interno de los partidos. La investigación en torno a uno u otro enfoque es bastante desigual : mientras que la investigación sobre sistemas de partidos en los países latinoamericanos está relativamente consolidada, la investigación sobre la organización y funcionamiento de los partidos es mucho más limitada.

A pesar de estas limitaciones, interesarse por lo que pasa en el interior de los partidos resulta decisivo para analizar el funcionamiento de la democracia y sus instituciones. Por mencionar un ejemplo : una democracia difícilmente podrá garantizar una representación política efectiva a los principales grupos sociales si cuenta con partidos poco democráticos, incapaces de representar ni articular adecuadamente las diferentes voces e intereses que coexisten en los partidos. Esto nos lleva directamente al tema de este artículo : la democracia interna de los partidos.

Un conocimiento muy limitado

La democracia interna es un caso muy ilustrativo de la información y el conocimiento tan insuficiente que se tiene sobre la organización y funcionamiento interno de los partidos latinoamericanos. La principal razón de ello es la complejidad de un análisis de este tipo : no sólo por la variedad de cuestiones que deben tenerse en cuenta sino por lo difícil y "delicado" que resulta examinar lo que ocurre en el interior de los partidos, más allá de las reglas y los comportamientos formalmente establecidos. Vale la pena recordar, a este respecto, la conocida "ley de hierro de la oligarquía" que formuló Michels a principios del siglo XX y que aún es vigente : la tendencia de los partidos a minar la democracia interna en beneficio de una minoría que dirige y controla férreamente el partido. Hay, pues, una cierta tensión "natural" entre las reglas democráticas que teóricamente deben presidir el funcionamiento interno de los partidos y las reglas informales que operan en la práctica.

En estas circunstancias, no es extraño que la gran mayoría de los estudios existentes sobre la democracia interna de los partidos se fijen en los aspectos más visibles y que permiten un análisis comparado : los criterios de selección formal establecidos de las autoridades y candidatos de los partidos. No cabe duda de que esta información es importante para analizar la democracia interna de los partidos, pero en absoluto es suficiente. Para empezar, no se da cuenta -como se indicaba antes- de los elementos políticos informales. Asimismo, se dejan sin abordar otros componentes formales también importantes, como el grado de respeto de los derechos fundamentales dentro del partido (por ejemplo, el sufragio activo y pasivo), la existencia de mecanismos de control y sanción para garantizar de manera efectiva tales derechos o el reconocimiento de corrientes internas de opinión.

De manera que aunque es reconocida la relevancia de la democracia interna de los partidos para la calidad de una democracia, hay pocos estudios y los que existen se refieren básicamente a la selección (formal) de los candidatos y dirigentes partidarios. Pero, ¿qué puede decirse a partir de la información disponible ? Fundamentalmente tres cuestiones.

En todos los países latinoamericanos ha habido una tendencia a aumentar, desde la llegada de la democracia, los niveles de transparencia, apertura y participación en la selección de los dirigentes y candidatos partidarios.

A pesar de este avance, hay una percepción generalizada de que los partidos siguen aquejando importantes déficits de institucionalización democrática. Cualquiera que tenga un mínimo contacto con los partidos de la región puede darse cuenta del alcance limitado de la interiorización y rutinización de pautas democráticas en muchos de los partidos. En muchos casos continúan siendo habituales pautas y estilos de hacer política no democráticos, tales como el clientelismo, el verticalismo en la toma de decisiones, insuficiencia de diálogo interno, etc.

Finalmente, dentro de las variantes de elección interna que se han ido instalando en los partidos, la que ha adquirido mayor peso es la de las elecciones primarias, esto es, la elección de los dirigentes y candidatos mediante sufragio directo y secreto por los miembros del partidos (primarias cerradas) o por todos los ciudadanos que deseen participar (primarias abiertas).

La experiencia de las elecciones primarias

Actualmente las elecciones primarias están presentes en algo más de la mitad de los países latinoamericanos. Aunque las características que revisten son muy diversas en los diferentes países, pueden identificarse tres grandes grupos. Un primer grupo corresponde a siete países, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, en los que está regulada formalmente (en las constituciones, legislaciones o estatutos de los partidos) la selección de las candidaturas partidistas a través de elecciones primarias. Colombia, Argentina, Chile, México, Nicaragua, República Dominicana, y El Salvador conforman un segundo grupo, en el que se celebran elecciones primarias, al menos de manera esporádica, a pesar de no contar con ningún exigencia formal a este respecto. Colombia es un caso particular, pues aunque las primarias no son obligatorias, cuando éstas se realizan deben regirse por una ley especial sobre consultas internas de los partidos. Finalmente, en Brasil, Guatemala, Perú y Ecuador las elecciones primarias no están reguladas ni tampoco son utilizadas por los partidos (en Ecuador han sido adoptadas una vez y por un partido).

La introducción de elecciones primarias representa, sin duda, un importante avance democratizador en el seno de los partidos latinoamericanos. Pero no por ello hay que caer -como hacen algunos analistas- en un excesivo optimismo y creer que la introducción de primarias es, por sí misma, capaz de afrontar los riesgos de oligarquización de los partidos. Las primarias no son la panacea de los problemas de democracia interna de los partidos y, además, no siempre tienen efectos positivos. Con respecto a lo primero, ya se ha indicado que sigue persistiendo un importante déficit de democracia en el seno de los partidos. En cuanto a los efectos de las primarias, no cabe duda de que existen argumentos a su favor, tales como :

- ▶ (I) alientan el debate en el interior de los partidos ;
- ▶ (II) generan participación y transparencia en las elecciones internas ; o
- ▶ (III) amplían el control de los cargos y representantes partidarios por parte de las bases.

Pero debe tenerse también presente los riesgos y efectos negativos que pueden comportar las primarias, sobre todo, de fragmentación interna de los partidos.

El caso paraguayo es muy ilustrativo de cómo las primarias han incentivado la división en el interior de los partidos,

con efectos nocivos en la gobernabilidad del país.

La experiencia de las elecciones primarias en Paraguay

Una de las características de los partidos políticos de Paraguay es su elevada fragmentación interna. Los partidos se encuentran divididos en facciones, cuya principal razón de ser no es de índole ideológica o programática, sino más bien la captura de rentas del Estado. Esta división interna tiene su correlato en la dinámica parlamentaria, presidida más por una interacción entre facciones que entre partidos. Por ejemplo, en la anterior legislatura (1998-2003) el partido del Presidente, el Partido Colorado, contaba con tres grupos parlamentarios diferentes en el Congreso. En este contexto, la exigencia formal del Código Electoral de celebrar elecciones internas en los partidos por sufragio directo para seleccionar los dirigentes y los candidatos ha incentivado la fragmentación interna de los partidos, propiciando un clima de enfrentamiento en el seno de los mismos.

Este déficit de cohesión y armonía en el interior de los partidos paraguayos ha tenido, a su vez, consecuencias negativas para la gobernabilidad del país, especialmente en dos sentidos. Por un lado, ha puesto en jaque uno de los puntos críticos de la gobernabilidad : la capacidad de los presidentes para disponer de mayorías legislativas que les permitan gobernar. Por otro, la fragmentación interna de los partidos ha conllevado una alta imprevisibilidad de los resultados de la actividad legislativa (por ejemplo, respecto a la formulación y aprobación final de los proyectos de ley que se presentan) y ha hecho aumentar sensiblemente los costes de transacción legislativos.

En circunstancias como las de Paraguay, puede resultar más apropiado optar por otro sistema de elección democrático de los cargos y candidatos partidarios, como es el de convenciones o asambleas partidarias, en el que la elección se realiza a través de un voto indirecto. La experiencia demuestra que este sistema de elección contribuye a fortalecer la cohesión interna de los partidos. De manera que la introducción de elecciones primarias, al igual que cualquier otra reforma institucional, no siempre tienen efectos virtuosos, y la conveniencia o no de su introducción depende de las particularidades de cada caso. Conviene también tener en cuenta que contrarrestar los posibles efectos negativos de las elecciones primarias no es una mera cuestión de ingeniería institucional. Son necesarios también cambios en la cultura política de los integrantes de los partidos a fin de evitar tensiones y enfrentamientos agudos en el interior de los mismos.

Concluyendo

De lo que se acaba de exponer se desprenden dos grandes conclusiones. En primer lugar, aunque es comúnmente reconocida la importancia de la democracia interna de los partidos para interpretar el desempeño institucional y la calidad de las democracias latinoamericanas, hay importantes lagunas de conocimiento al respecto. Se dispone de un conocimiento muy limitado sobre el grado de democracia interna que realmente existe en los partidos, más allá de las reglas y comportamientos formalmente estipulados. Otra idea que cabe destacar es que la introducción de elecciones primarias, aunque es un avance positivo, no es la panacea de los riesgos de oligarquización de los partidos y que no siempre tiene consecuencias virtuosas. Las primarias no necesariamente comportan efectos positivos y la conveniencia o no de establecerlas depende del contexto institucional y las particularidades de cada caso.

Para saber más...

- ▶ Alcántara, M. 2002. Experimentos de democracia interna : las primarias de partidos en América Latina. Working paper de The Helen Kellogg Institute. University of Notre Dame.
- ▶ Payne, M., y otros. 2003. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington : BID e

International IDEA.

- ▶ Barreda, M. y Costafreda, A. 2003. "El sistema político". En : Prats, J. (ed.), Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay. Asunción : IIG-PNUD.