

La democracia interna de los partidos vista por los legisladores

Por Verónica Álvarez, veronicaalvarez@usal.es, Universidad de Salamanca.

En este trabajo se ofrecerá un panorama de las percepciones que los legisladores tienen acerca del nivel de democracia interna en las organizaciones partidistas. Una aproximación al funcionamiento actual de los regímenes democráticos no puede olvidar a los partidos políticos, y una de las cuestiones que resulta más interesante, considerada como elemento relevante en la tarea de mejorar la imagen pública de los mismos, es la medida en que los partidos aplican criterios democráticos en su funcionamiento interno.

Desde principios del siglo XX ya advertía Michels (1996 [1915]), con la llamada “ley de hierro de la oligarquía”, que las elites partidistas terminan alejándose de los militantes de base y de los simpatizantes del partido, preocupadas casi exclusivamente en el mantenimiento de su posición de poder. Es sabido que la relación entre la cúpula del partido y las bases no es siempre cooperativa, sino que, como señala Hirschman (1977), existen varias alternativas para las personas que pertenecen a una determinada organización: salida, voz y lealtad. Además, debe tenerse en cuenta que los votantes también trasladan exigencias a veces contradictorias a los partidos: demandan democracia interna y transparencia pero al mismo tiempo premian electoralmente a los partidos que demuestran mayor cohesión.

Varios autores se han ocupado de analizar detenidamente las posibles implicaciones de la introducción de mecanismos de democracia al interior de los partidos. Partiendo de la teoría *principal-agent*, Maravall (2003) sostiene que los partidos actúan como principales de dos agentes, el electorado en general y los militantes de base, grupos que no siempre exponen intereses idénticos sino que incluso pueden plantear demandas opuestas, de manera que la democracia al interior del partido debe analizarse teniendo en cuenta que hay dos segmentos a los que atender y que, como señala Boix (1998) el discurso de los candidatos puede volverse ambiguo en pos de no arriesgar sus posibilidades ni frente a la militancia ni ante los votantes.

Algunas de las dimensiones de la democracia interna de los partidos con mayor presencia en la literatura son: la selección de candidatos y líderes (Freidenberg y Alcántara 2009; Scarrow 2005; Freidenberg 2003), la definición de las políticas, el carácter descentralizado de la organización (Betanzo 2005) y la existencia de canales de *accountability* vertical y horizontal (Maravall 2003; Hernández 2002).

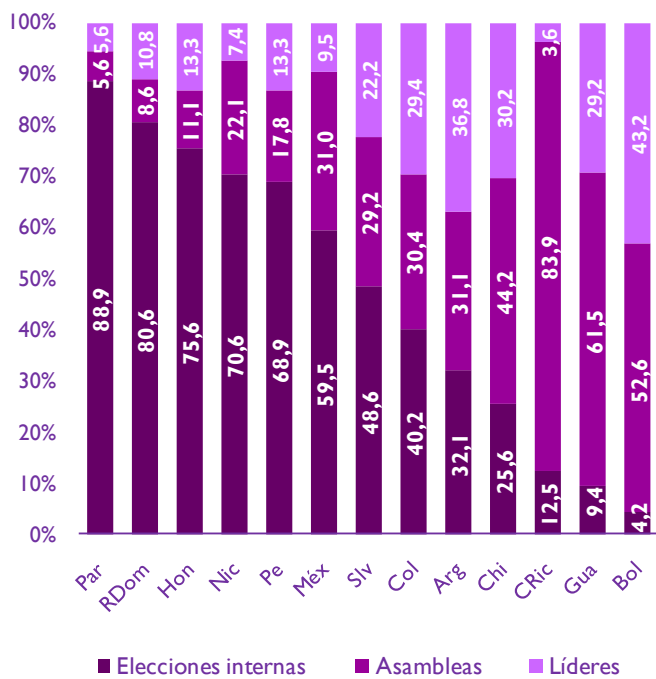
A partir de los datos recogidos por el Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca, se analizarán estas dimensiones de la democracia interna, en la opinión de los legisladores latinoamericanos¹. En relación con la selección de líderes y candidatos, en este trabajo se examinará la forma más habitual en la que en las organizaciones partidistas de la región se nombra a los candidatos. Así, se podrá ver hasta qué punto esta decisión está centralizada en los líderes o sometida a una elección interna. Por otra parte, se observará cómo perciben los legisladores la cuota de control que los líderes ejercen, el papel de la militancia al interior del partido y la participación de los afiliados.

¹ Debido a que las preguntas no son completamente homogéneas para todos los casos, se ha decidido dejar fuera del presente estudio los casos de Ecuador, Panamá, Brasil, Uruguay y Venezuela para garantizar la comparabilidad de los datos. Las conclusiones obtenidas se referirán, entonces, a las opiniones de los legisladores de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Procesos internos de selección

En cuanto a los mecanismos de nombramiento de los candidatos a diputado, de acuerdo con las afirmaciones de los legisladores, la mayoría de las veces éstos se hacen mediante elecciones internas, que agrupan aquellas en las que sólo participan los afiliados y las que están abiertas a los electores en general. Un 44,4% sostiene que dentro de su partido los nombramientos se realizan, principalmente, mediante comicios internos, frente al 34% y 21,6% que mantiene que son las asambleas y los líderes, respectivamente, los encargados de seleccionar a los candidatos.

Gráfico 1: Nombramiento de los candidatos



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

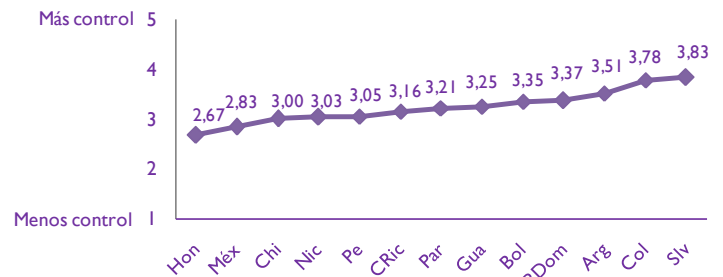
Paraguay y República Dominicana son los países, de acuerdo con los datos del Gráfico 1, en los que los mecanismos de selección son menos centralizados (con más del 80% de legisladores que sostiene que la elección de candidatos en el partido se hace mediante elecciones internas), mientras que en el extremo opuesto estaría Bolivia, donde un 43,2% de los legisladores manifiesta que son los líderes nacionales o regionales los encargados de nombrar a los candidatos. Junto con los diputados paraguayos y dominicanos, los hondureños, nicaragüenses y peruanos son los que afirman en mayor proporción que el nombramiento en sus partidos se realiza mediante comicios (alrededor de un 70%); por otra parte, los legisladores argentinos, chilenos y colombianos acompañan a los bolivianos en el grupo de los pertenecientes a partidos con mecanismos de selección más centralizados. Cabe destacar el caso de Costa Rica, el país donde mayor consenso de opiniones existe, ya que el 83,9% de los legisladores se agrupan en una misma categoría, en este caso, afirmando que es en las asambleas nacionales o locales en las que se decide quiénes serán los candidatos. Finalmente, vale señalar que, respecto a la pregunta de cómo se dio su propio nombramiento, los resultados varían ligeramente: en este caso, una media del 40,2% de los legisladores de la región afirma haber sido nombrado tras un

proceso electoral interno, mientras que un 25,7% sostiene que su nombramiento estuvo a cargo de líderes del partido.

Los líderes y el control

En una escala de 1 a 5, donde el 1 significa 'Menos control' y el 5 'Más control', los legisladores expresan su opinión acerca del papel que los líderes deberían adoptar en relación con los miembros del Poder Legislativo. Como se observa en el Gráfico 2, las respuestas promedio en los casos estudiados se sitúan en la mitad de la distribución, ligeramente más favorable a que los líderes ejerzan más poder sobre los Diputados.

Gráfico 2: Control de los líderes sobre los diputados



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

Si bien el valor máximo no llega a 4, los legisladores parecen más partidarios de un aumento del control por parte de la cúpula dirigente: en los casos de Argentina, Colombia y El Salvador, los puntajes medios superan el 3,5. En Colombia y Argentina, esta tendencia a apoyar la capacidad de control de los líderes parece indicar que, dado que ambos países figuran entre aquellos en los que los líderes tienen un papel preponderante a la hora de nombrar a los candidatos, la cúpula del partido no sólo tiene una voz determinante en el proceso de selección sino que además cuenta con legitimidad para ejercer mayor control sobre los diputados. Honduras, con una media de 2,67, es el país en el que los legisladores están más cerca de exigir mayor libertad en el ejercicio de su función. En términos generales, y sin distinción de país, el valor 3 fue el más elegido (36,5%); mientras que un 15,5% de los diputados optó por el valor más alto de la escala (favoreciendo así un considerable aumento del control por parte de los líderes), frente al 10,4%, que se situó en el extremo contrario, exigiendo mayor libertad en su función.

La militancia en los partidos y el papel de los afiliados

A la hora de analizar la visión de los legisladores sobre las dinámicas internas del partido, es necesario tener en cuenta cómo perciben el nivel de militancia y la participación de las bases, una dimensión fundamental de la democracia interna.

Respecto al nivel de militancia en los partidos políticos de sus respectivos países, las opiniones de los legisladores varían muy considerablemente. Por un lado, se encuentran Paraguay y República Dominicana que destacan una vez más por sus resultados: el 69,0% y 63,4% de los diputados paraguayos y dominicanos, respectivamente, consideran que hay un gran número de miembros activos dentro del partido (es decir, un alto nivel de militancia). Son los únicos casos en que esta opción es escogida por más de la mitad de los diputados. Es curioso,

por otra parte, que entre los siete países con mayores porcentajes de legisladores que afirman que existe un alto nivel de militancia en sus partidos, figuren la mayoría de los países centroamericanos incluidos en el análisis, si bien es verdad que el porcentaje desciende a 22,8% en el caso de Costa Rica (el último de este grupo). En claro contraste con lo que ocurre en Paraguay y República Dominicana, en Argentina y Perú los diputados describen una situación en la que la vida partidista está alejada de una dinámica de participación activa: ningún legislador afirmó que el nivel de militancia en dichos países fuera alto. Los casos intermedios oscilan entre el 3,4% (Chile) y el 12,7% (México), lo que refleja que en general la visión que existe entre los diputados latinoamericanos no es la de unos partidos caracterizados por una militancia involucrada (Gráfico 3).

Gráfico 3: Nivel de militancia en los partidos políticos



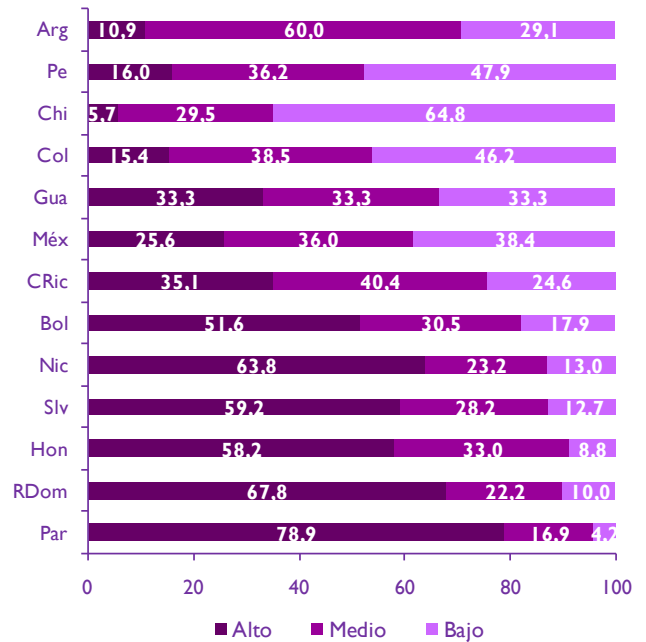
Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

No obstante, las percepciones cambian cuando se interroga a los legisladores más específicamente sobre la dinámica dentro de su propio partido. Las opiniones en este caso son mucho más optimistas en términos del compromiso de los miembros de la organización (Gráfico 4).

El cambio se ve en ambos extremos: aumenta claramente la tendencia de los legisladores a considerar que en las organizaciones a las que pertenecen existe un gran número de miembros activos e involucrados (Gráficos 3 y 4). Los ejemplos de Guatemala y Nicaragua son notables: en el primer caso, el porcentaje se triplica para esta categoría (de 9,5 a 33,3%) y en el segundo casi se duplica, pasando de un 33,3% a 63,8%. Paraguay y República Dominicana se mantienen también aquí como los países en los que los diputados son más optimistas respecto a la participación de los miembros de su partido. Al mismo tiempo, se observa un marcado descenso de respuestas que afirman un bajo nivel de militancia: el valor máximo en este caso es de 64,8%, frente al 78,4% que escogía esta opción al hablar de los partidos en general. Chile continúa siendo el país en el que en mayor medida se percibe a la militancia como poco involucrada y vuelve a estar acom-

pañado por Perú en este extremo. En vista de estos resultados, podría inferirse que los diputados latinoamericanos consideran como positiva la existencia de miembros activos e involucrados y, es por esto que, en comparación con su imagen de los partidos en general, afirman que sus organizaciones cuentan con una militancia mucho más participativa.

Gráfico 4: Nivel de militancia en su partido



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

Esto también queda comprobado cuando se recogen sus opiniones sobre el tipo de implicación de los afiliados.

Chile, Argentina y Perú vuelven a destacar por la visión pesimista que los legisladores manifiestan en relación a la participación de las bases (Tabla 1). En Chile y Argentina el 100% de los encuestados considera que los afiliados participan escasamente o sólo en elecciones. Si bien la visión sobre sus propios partidos mejora ligeramente, ésta sigue siendo bastante pesimista. De todas maneras, de forma similar a lo que ocurría con el nivel de militancia, en este caso también se nota una clara diferencia en las opiniones, según los diputados se refieran a las organizaciones partidistas en general o a la propia en particular. Quizás el contraste se ve más claramente observando la diferencia entre la tercera y la cuarta columna de la Tabla 1: entre los que consideran una participación intensa de los afiliados a los partidos, la cifra más alta apenas llega al 27,7% - es el caso de República Dominicana-, mientras que entre los que juzgan a los miembros de su partido como intensamente involucrados esa cifra alcanza el 69,4% en el caso de Paraguay y el 62,9%, en el de El Salvador. Este último ejemplo es especialmente curioso porque constituye el contraste más claro: al juzgar la vida partidista nacional sólo un 17,1% de los legisladores la calificó como de intensa participación. Podría conjeturarse que esto se debe a la competencia bipartidista polarizada que se da en el país, y que esta cifra tan baja responde a la visión negativa que los miembros de una organización reflejan sobre sus rivales y viceversa.

Tabla 1: Nivel de militancia en los partidos políticos

	Escasa o puntual		Intensa	
	Partidos	Su partido	Partidos	Su partido
Chile	100,0	92,9	0,0	7,1
Argentina	100,0	85,3	0,0	14,7
Perú	98,9	80,9	1,1	19,1
Colombia	98,1	88,6	1,9	11,4
Guatemala	97,9	68,8	2,1	31,3
Costa Rica	94,7	61,4	5,3	38,6
El Salvador	82,9	37,1	17,1	62,9
Bolivia	79,8	44,8	20,2	55,2
Honduras	79,1	64,8	20,9	35,2
México	78,5	51,6	21,5	48,4
Paraguay	77,8	30,6	22,2	69,4
Nicaragua	77,6	44,9	22,4	55,1
R. Dominicana	72,3	50,0	27,7	50,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

Tabla 2: Nivel de democracia interna

	Alto	Medio	Bajo
Paraguay	79,2	19,4	1,4
Costa Rica	78,9	19,3	1,8
El Salvador	63,9	33,3	2,8
Nicaragua	63,8	30,4	5,8
México	55,1	31,5	13,4
Honduras	49,5	39,6	11,0
Bolivia	47,4	32,0	20,6
Guatemala	40,2	40,2	19,6
Chile	39,3	44,9	15,7
R. Dominicana	35,1	46,8	18,1
Argentina	24,5	56,4	19,1
Perú	23,4	50,0	26,6
Colombia	20,2	59,6	20,2

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

La democracia interna

Finalmente, y a la luz de los datos analizados hasta aquí, resulta interesante observar qué piensan los legisladores concretamente sobre la democracia al interior de su organización, entendida ésta como la medida en la que las bases participan de la toma de decisiones dentro de la misma.

En cinco de los trece países incluidos en el estudio, más de la mitad de los diputados consideran que el nivel de democracia interna de sus partidos es alto, entre los que destaca sobre todo el caso de Paraguay y Costa Rica, con un 79,2% y 78,9%, respectivamente (Tabla 2). Esto pese a que, interrogados sobre la participación de los afiliados en la organización, el 61,4% de los representantes costarricenses opinó que ésta era escasa y circunscrita a las elecciones. Además, el país centroamericano figura entre los tres casos con menor porcentaje de diputados que afirman que los nombramientos se realizan mediante elecciones internas. Otro caso curioso es el de República Dominicana, que aparece en la parte baja de la tabla, con un 35,1% de los diputados afirmando que el nivel de democracia interna de su partido es alto. Teniendo en cuenta que el país cuenta con uno de los porcentajes más elevados – expresado por sus diputados- de nombramientos a través de elecciones internas, de alta militancia percibida dentro del partido y, por otro lado, con el menor porcentaje entre los legisladores que afirman que los afiliados a los partidos sólo participan escasa o puntualmente, podría esperarse que su posición respecto a la democracia en su partido fuera más positiva. Más coherencia se puede encontrar en los casos de Nicaragua y Honduras, en posiciones relativamente altas, ya que las opiniones de sus legisladores respecto a los temas analizados en apartados anteriores muestran una tendencia favorable a la percepción de partidos internamente democráticos.

Los niveles de democracia interna más bajos se encuentran en Argentina, Perú y Colombia, donde menos del 25% de los diputados de estos países lo considera alto. Este escaso porcentaje es coherente con algunas de sus respuestas en las dimensiones analizadas en apartados anteriores, especialmente en relación con sus opiniones acerca de la militancia y la participación de los afiliados.

Inputs y toma de decisiones

Para finalizar el análisis, resulta interesante comparar los resultados obtenidos hasta aquí con una última cuestión: la importancia que los diputados asignan, a la hora de tomar decisiones, a los *inputs* de diferentes grupos. En la Tabla 3 se incluye, para cada uno de estos grupos, el porcentaje de legisladores de cada país que afirmó otorgar mucha importancia a sus opiniones.

Como puede observarse fácilmente, las opiniones más relevantes para los representantes de casi todos los países son las de los electores de su circunscripción. Los casos de Bolivia, Chile y Colombia son especialmente destacables, más del 70% de los diputados manifestó dar mucha importancia a lo que estos electores piensan. Frente a los casos de Argentina, Perú, Paraguay y México, donde este porcentaje no supera el 50%.

El ejemplo costarricense es el único en el cual el primer puesto en importancia es compartido: los legisladores otorgan el mismo peso a los *inputs* de los electores de sus distritos y a los de los líderes de sus partidos. Argentina, por otra parte, es el único país en que las opiniones de los electores del distrito no constituye la preocupación fundamental de los diputados: a la hora de tomar decisiones, éstos priorizan las percepciones de la dirigencia nacional del partido.

Tabla 3: Relevancia de las opiniones

	Líderes nacionales	Electores distrito	Afiliados partido	Votantes partido
Argentina	65,5	42,7	16,4	14,5
Bolivia	27,6	82,7	29,6	46,9
Chile	15,6	73,3	4,4	13,3
Colombia	40,2	70,1	30,8	46,7
Costa Rica	54,4	54,4	29,8	36,8
El Salvador	58,3	66,7	50,0	59,7
Guatemala	18,6	55,7	17,5	29,9
Honduras	40,7	62,6	41,8	49,5
México	23,4	48,4	21,1	29,7
Nicaragua	50,7	58,0	53,6	46,4
Paraguay	45,8	47,2	18,1	15,3
Perú	28,1	43,8	9,4	14,6
Rep. Dominicana	26,6	66,0	28,7	29,8

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2006-2008).

Como se mencionó al principio de este trabajo, partiendo de la teoría de la agencia, Maravall (2003) sostiene que los representantes, como principal, se enfrentan a dos agentes: el electorado y los miembros del partido. La tabla 3 ofrece un panorama muy claro acerca de cómo se define esta relación, a veces conflictiva, de representación de intereses: las opiniones de los afiliados al partido aparecen en un gran número de casos como aquellas a las que en menor medida los legisladores otorgan mucha importancia (esto ocurre en nueve de los trece países analizados). Destacan aquí los casos de Chile y Perú por el reducido porcentaje de diputados que considera muy relevante la perspectiva de los afiliados; a ellos se suma por su bajo porcentaje el ejemplo de Argentina, lo cual resulta consistente con la imagen que los legisladores de estos tres países ofrecieron sobre la democracia interna en sus partidos. Asimismo, en concordancia con sus valoraciones en apartados anteriores, y específicamente en relación a la democracia interna en sus partidos, los diputados hondureños y nicaragüenses –junto con los salvadoreños– son los que en mayor medida manifiestan otorgar mucha importancia a los *inputs* de los afiliados a sus partidos.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado ofrecer un panorama sobre las percepciones de los legisladores latinoamericanos sobre la democracia interna en sus partidos. Las opiniones varían considerablemente de país a país pero pueden hallarse algunos rasgos generales. En cuanto al nombramiento de candidatos, los legisladores afirman mayoritariamente que éstos se realizan mediante elecciones internas y el porcentaje más pequeño corresponde al nombramiento a cargo de los líderes. Por otra parte, los diputados de los países analizados tienden a ser favorables a un aumento del control de las dirigencias partidistas sobre los diputados, aunque en una escala de 1 a 5 (de menor a

mayor control), en ningún caso el puntaje de los legisladores llega a 4.

Respecto a la militancia, la imagen general es la de partidos con relativamente escaso número de miembros activos en la organización; sin embargo, lo más relevante aquí son las diferencias que se dan entre la valoración de la vida partidista en general y la dinámica del propio partido: en este último caso, la imagen se acerca más a una militancia activa e involucrada. De todas maneras, la imagen que predomina (incluso al referirse a sus propias organizaciones) es la de afiliados que participan escasa y muy puntualmente en la vida partidista.

Al contrastar estos resultados con la opinión sobre el nivel de democracia en sus partidos, algunos ejemplos resultan considerablemente consistentes: en el extremo de percepciones más positivas, se encuentran los casos de Honduras y Nicaragua, cuyos legisladores perciben sus partidos como internamente democráticos; al contrario, en Argentina, Chile, Perú y Colombia (aunque con intensidad diferente), las opiniones de los legisladores parecen describir organizaciones partidistas en las que el papel de las bases es bastante reducido. Estos resultados se confirman al ver a qué grupos los legisladores otorgan más importancia a la hora de tomar decisiones; aquí también se refuerza la idea de que, en términos generales, el papel desempeñado por los miembros de base de los partidos, así como sus opiniones, no suele ser considerado como de gran prominencia.

Bibliografía

- Betanzo, Alejandra. 2005. "El efecto de los cambios en la estructura territorial del Estado Español sobre la estructura institucional y el comportamiento de los Partidos Políticos de Ámbito Estatal: el PP y el PSOE". Documento presentado en el VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración. *Democracia y Buen Gobierno*, septiembre, Madrid.
- Boix, Carles. 1998. "Las elecciones primarias en el PSOE: ventajas, ambigüedades y riesgos", *Claves de razón práctica* No. 83: 34-38.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel. 2009. *Selección de candidatos política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Universidad Autónoma de México e Instituto de Iberoamérica.
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia Internacional IDEA.
- Hernández, Ma. Del Pilar. 2002. "Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México". Pp. 127-144 en *Partidos políticos: democracia y financiamiento de precampañas*, coordinado por Ma. Del Pilar Hernández. México DF: IJ-UNAM.
- Hirschman, Albert. 1977. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Michels, Robert. 1996 [1915]. *Los partidos políticos Vol. 2*. Buenos Aires: Amortorru.
- Maravall, José María. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Editorial Taurus.
- Scarrow, Susan. 2005. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives. Implementing intra-party democracy*. Washington D.C: National Democratic Institute for International Affairs.

Boletines anteriores

- “Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad”, por Claire Wright, Universidad de Salamanca, nº 1-09, marzo 2009.
- “La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China”, por Inés Amezaga, Universidad de Salamanca, nº 2-09, marzo 2009.
- “El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?”, por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, nº 3-09, abril 2009.
- “Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos”, por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, nº 4-09, abril 2009.
- “Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos”, por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, nº 5-09, mayo 2009.
- “Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos”, por María García, Universidad de Salamanca, nº 6-09, mayo 2009.
- “Percepciones de las élites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina”, por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, nº 7-09, junio 2009.
- “Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina”, por Alejandro Belmonte, Universidad de Salamanca, nº 8-09, junio 2009.
- “La representación territorial en los parlamentos latinoamericanos”, por Ariel Sribman, Universidad de Salamanca, nº 9-09, julio 2009.
- “(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina”, por Diego Brenes, Universidad de Salamanca, nº 10-09, julio 2009.
- “Un intento de explicación de la crisis de Honduras de 2009 desde la mirada de sus legisladores”, por Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, nº 11-09, agosto 2009.
- “El vínculo entre los parlamentarios latinoamericanos y los medios de comunicación”, por María Laura Tagina, Universidad de Salamanca, nº 12-09, septiembre 2009.
- “Distinción ideológica en las élites latinoamericanas”, por Lucía Selios, Universidad de Salamanca, nº 13-09, octubre 2009.
- “La organización de los partidos políticos latinoamericanos. Una mirada desde sus niveles de vida partidista”, por Nadia Jimena Pérez Guevara, Universidad de Salamanca, nº 14-09, noviembre 2009.
- “Control parlamentario en América Latina”, por Cecilia G. Rodríguez, Universidad de Salamanca, nº 15-09, diciembre 2009.
- “Disciplina parlamentaria en América Latina en opinión de los legisladores” por Luis Antonio González Tule, Universidad de Salamanca, nº 16-10, enero 2010.