

Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos

El análisis expuesto en el capítulo anterior sobre los sistemas de partidos políticos de América Latina muestra que en general se encuentran débilmente institucionalizados, entre moderada y altamente fragmentados y moderadamente polarizados. Sin embargo, ese análisis no toma en cuenta dos dimensiones esenciales: los procesos internos para seleccionar autoridades y designar candidatos y las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

En primera instancia, la evolución de las relaciones internas de los partidos –en particular la interacción entre sus máximas autoridades, el jefe de la fracción legislativa y el Presidente de la Nación– incide en el desarrollo y funcionamiento de los mismos. Pese a su importancia para el funcionamiento de los sistemas presidenciales, el tema no se analiza directamente en este capítulo. En cambio, se hace hincapié en el segundo componente de esta dimensión: los procedimientos para la selección de las autoridades del partido y de nominación de los candidatos para cargos de elección popular.

Con frecuencia se atribuye a estos dos aspectos la responsabilidad de la imagen negativa de las agrupaciones políticas ante la opinión pública. El perpetuo conflicto entre facciones partidistas y dirigentes políticos individuales se opone aparentemente a la clase de liderazgo que fomenta el desarrollo económico y social. A su vez, cuando el liderazgo del partido es ejercido continuamente por un grupo de jefes y sus “allegados” –en especial cuando sus activistas y seguidores son excluidos de la toma de decisiones– el público pierde respeto por los partidos y disminuye su participación. En consecuencia, crece la exigencia de reformas para que los partidos políticos establezcan procedimientos democráticos para seleccionar a sus autoridades y a los candidatos para puestos de elección popular.

El hecho de que los partidos sean a la vez instituciones de carácter público y privado influye en el modo de resolver estos dos importantes temas: mientras la rigurosa organización interna de los partidos –es decir, su administración y la configuración de sus estruc-

turas de liderazgo— podría pertenecer a la esfera privada, la designación de candidatos para cargos políticos pertenece por naturaleza al ámbito público y es allí donde es mayor la exigencia de transparencia y participación.

Como resultado de esas demandas han surgido dos mecanismos predominantes para la selección de candidatos para cargos públicos: las convenciones internas y las elecciones primarias. Un tercer mecanismo —la selección de candidatos por parte de los máximos dirigentes partidistas— ha perdido considerable importancia, en particular la designación de candidatos a la presidencia, y en menor medida para las nominaciones a otros cargos de elección popular.

En el primero y más tradicional de los mecanismos —las convenciones— participa una asamblea de representantes facultada para elegir a las autoridades del partido y a los candidatos para cargos públicos. Aunque desplazado hasta cierto punto por las elecciones primarias, este mecanismo es aún importante en muchos partidos de América Latina. El segundo mecanismo, más reciente, implica la realización de elecciones primarias, consideradas un medio para abrir el proceso de selección de candidatos. Mediante elecciones primarias los candidatos a cargos públicos son elegidos de manera libre, justa, competitiva y directa por el voto secreto de los miembros del partido (primarias cerradas) o de todos los ciudadanos que deseen participar (primarias abiertas).

Este giro hacia una mayor democracia interna en los partidos políticos ofrece cuatro grandes beneficios. Primero, existe la expectativa de que el proceso profundizará la democracia, al extenderla al funcionamiento interno de las distintas agrupaciones; en efecto, resulta difícil que un dirigente político se pronuncie con autoridad en nombre de la democracia si los orígenes de esa autoridad están manchados por prácticas antidemocráticas. En segundo lugar, la competencia en el seno de los partidos podría generar mayor movilidad entre sus elites y fortalecería así la competencia por el liderazgo. En tercero, segmentos más amplios de la sociedad, o al menos los activistas, deberían sentirse estimulados a asumir mayores responsabilidades en la administración del partido, participar más en el proceso democrático y fortalecer una de sus instituciones clave. Por último, es probable que la democratización interna confiera mayor legitimidad a los procesos democráticos porque contribuye a eliminar prácticas negativas como el nepotismo, el “clientelismo” (creación de redes de padrinzago) y el “caciquismo” (el control vertical de los partidos por parte de sus máximos dirigentes) y aumenta la responsabilidad ante la ciudadanía.

El factor negativo podría ser que la democratización dañe la armonía interna o la imagen externa de la agrupación como un todo homogéneo. Por otra parte, los resultados adversos para líderes tradicionales, por ejemplo el triunfo de candidatos ajenos a la esfera política, inicialmente podrían provocar inestabilidad e incertidumbre y debilitar a ciertos partidos políticos en el corto plazo.

Evolución del proceso de democratización interna

Durante las dos últimas décadas del siglo xx se hicieron profundas reformas a las constituciones y leyes que rigen a los partidos políticos y los procesos electorales. En muchos países esto no se debió solamente a la transición del autoritarismo a la democracia, sino también a las reformas políticas dirigidas a mejorar la calidad de la representación democrática.

Cuadro 7.1. Mecanismos para la elección de las autoridades de los partidos políticos

País	Regulada por la Constitución o por leyes electorales	La Constitución o las leyes electorales hacen referencia a los estatutos de los partidos	La Constitución y las leyes electorales no regulan/ hacen referencia a los estatutos de los partidos
Argentina	No	No	✓
Brasil	No	Constitución Ley electoral	
Bolivia	No	Ley electoral	
Chile	No	No	✓
Colombia	No	No	✓
Costa Rica	No	Ley electoral	
Ecuador	No	No	✓
El Salvador	No	No	✓
Guatemala	Sí, legislación electoral	No	
Honduras	Sí, legislación electoral	Ley electoral	
México	No	Ley electoral	
Nicaragua	No	Ley electoral	
Panamá	No	Ley electoral	
Perú	No	No	✓
Rep. Dominicana	Sí, legislación electoral	No	
Uruguay	Sí, legislación electoral	Legislación electoral	
Venezuela	No (la ley electoral no rige todavía)	No	✓

Fuente: Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca.

En principio las reformas eludieron la democratización interna de los partidos políticos y el complejo tema del financiamiento. El primer aspecto se abordó en forma más directa durante la etapa de reformas iniciada en la segunda mitad de la década de 1990.

De hecho, durante el período estudiado, en los 18 países de América Latina se observa la tendencia a generar mayores niveles de transparencia, apertura y participación en la selección de los dirigentes partidarios y la designación de candidatos presidenciales. En un número cada vez mayor de países la elección del candidato a la presidencia —decidida en el pasado por los máximos jerarcas del partido o las convenciones internas— se realiza en la actualidad mediante varios tipos de elecciones primarias, que fortalecen la legitimidad de quien resulte elegido para ocupar la presidencia del país, dentro de su propia agrupación y ante la ciudadanía.

Cuadro 7.2. Fuentes legales que regulan las elecciones primarias

País	Reguladas por la Constitución	Reguladas por ley electoral o ley de los partidos políticos
Argentina	No	No
Bolivia	No	Sí
Brasil	No	No
Chile	No	No ¹
Colombia	No	Sí ²
Costa Rica	No	Sí
Ecuador	No	No
El Salvador	No	No
Guatemala	No	No ³
Honduras	No	Sí
México	No	No
Nicaragua	No	No
Panamá	No	Sí
Paraguay	No	Sí
Perú	No	No
Rep. Dominicana	No	No ³
Uruguay	Sí (abiertas)	Sí
Venezuela	Sí (cerradas)	Pendiente

¹ En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia del partido, específicamente el Consejo General, someta a su propio candidato presidencial a la ratificación de los miembros del partido, de forma que la candidatura se proclama oficialmente si el aspirante es aceptado por dichos miembros.

² En Colombia si bien la legislación electoral no impone a los partidos la celebración de elecciones primarias, sí la regula en el caso de que opten por este mecanismo.

³ En Guatemala y República Dominicana la ley electoral establece que los candidatos sean seleccionados por cuerpos colegiados internos de los partidos.

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2001).

Elección de candidatos y autoridades internas

A medida que se desarrolla el proceso de democratización de los partidos, a menudo no son sus dirigentes los elegidos como candidatos para cargos públicos, lo que suele generar conflictos. Los cuadros 7.1 y 7.2 muestran que los dos tipos de elecciones internas difieren claramente en lo jurídico (leyes del partido, leyes electorales, o la Constitución) y en el alcance de su marco legal (Bendel, 1998).

De hecho, si bien es cierto que las constituciones de los países de América Latina rara vez contemplan la forma de elegir a las autoridades de los partidos políticos, con frecuencia regulan el procedimiento para la designación de candidatos para ocupar puestos de elección popular. En este sentido, Uruguay y Venezuela constituyen ejemplos notables:

de acuerdo con una compleja distinción entre la esfera privada y la pública, en general se considera que en términos de su funcionamiento interno los partidos son sujetos de derecho privado, en tanto que la selección de candidatos para puestos de autoridad política está sujeta al derecho público. Como resultado de la corriente democratizadora en el proceso de selección de candidatos, los partidos se encuentran más sujetos al derecho público.

El cuadro 7.1 sugiere que, en general, la forma de elección de las autoridades partidistas se establece en los estatutos internos de los partidos. En Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador y Perú, la Constitución no hace referencia al tema y tampoco la legislación electoral o la de los partidos políticos. En la mayor parte de los países restantes, el marco jurídico confiere a las agrupaciones autonomía para organizarse de acuerdo con sus propios estatutos. La elección de autoridades internas está regulada por ley únicamente en Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay.

Tipos de elecciones internas para candidatos presidenciales

Las elecciones internas para candidatos a la presidencia pueden clasificarse de acuerdo con la gama de participantes y con el método utilizado. La primera clasificación requiere determinar si los candidatos son elegidos estrictamente por los miembros de sus respectivos partidos o se permite la participación de todos los ciudadanos. En cuanto a los métodos, es necesario determinar si el partido va a recurrir a las elecciones primarias, convenciones, designación por parte de los líderes del partido (seguida en algunos casos por primarias internas), o a elecciones primarias sujetas a ratificación de las convenciones nacionales del partido (Freidenberg y Sánchez López, 2002).

En el cuadro 7.3 se presentan los sistemas usados para nombrar a los candidatos presidenciales de 55 partidos políticos en 18 países de América Latina.

Experiencias con la realización de elecciones primarias en América Latina

En América Latina la tendencia dominante es la realización de elecciones primarias, por lo que profundizaremos en el análisis de este mecanismo. Los países de la región pueden dividirse en tres grupos principales, de acuerdo con su situación actual respecto de las elecciones primarias: (i) los países en los que las elecciones primarias están establecidas y reguladas por ley; (ii) los países donde se realizan elecciones primarias, aunque no están establecidas por ley; (iii) aquellos donde no existen regulaciones ni se celebran elecciones primarias.

Los siguientes criterios permiten una clasificación más detallada de las elecciones primarias:

- Abiertas (todos los ciudadanos pueden participar) o cerradas (sólo participan los miembros del partido);
- Separadas (cada partido realiza sus elecciones en fechas diferentes) o simultáneas (todas se realizan el mismo día);
- Con o sin supervisión por parte del organismo electoral;
- Con o sin financiamiento público.

Cuadro 7.3. Mecanismos de designación de candidatos presidenciales en los partidos políticos

País	Primarias abiertas	Primarias cerradas	Convenciones	Líderes del partido	Directorio del partido propone y luego se hacen primarias internas	Órganos nacionales ratifican resultados de elecciones internas
Argentina	FREPASO (1994) FREPASO-UCR (1999)	PJ (1988) ¹	PJ (1982, 94, 99) ¹ UCR (1982, 89, 94)			
Bolivia	MNR (1999), MIR (1999) ¹		UCS, ² MNR, ² MIR, ² ADN ²			
Brasil			PDT, PMDB, PSDB, PT, PFL			
Chile	Concertación (1993, 99)	PS	PPD		PDC, RN, UDI	
Colombia	PLC (1990, 94) ¹	PCC (1998)	PCC, PLC (1998) ¹			
Costa Rica	PLN, PUSC ^{1,4}					
Ecuador		ID (1984)	PSC, DP, ID, PRE	PRE		
El Salvador		FMLN	ARENA			
Guatemala			FRG, PAN			
Honduras		PLH, PNH (1989-2001)				
México	PRI (1999)	PRD, PRI (desde 2001) ⁵	PAN, PRD	PRI (hasta 1999)		FSLN (1996, 2001)
Nicaragua		PA (1998), PRD (1998)	PLC (1996, 2001)	PLC		
Panamá		ANR-PC, PLRA	PA, ² PRD ²			
Paraguay			PAP			
Perú			PRSC ²			
Rep. Dominicana	EP-FA (1999)	PRD, PRSC (1996)	EP-FA, ² PC, ² PN ²		PLD ³	
Uruguay	PC (1999) PN (1999)					
Venezuela			AD, COPEI, Ind. MAS	MVR, PPT, PV		

Nota: La lista con los nombres completos de los partidos a los que corresponden estas siglas aparece en el anexo 7.1, al final de este capítulo.

¹ Más de un actor participa en el proceso.

² El mecanismo se utilizó hasta que se introdujeron reformas y se modificó la normativa electoral.

³ Las convenciones nacionales de partido designan candidatos que posteriormente compiten entre sí.

⁴ De acuerdo con los estatutos del partido, sus dirigentes tienen derecho a ratificar los resultados de las primarias (convenciones del partido), en las que sus miembros eligen a su candidato a la presidencia. En términos prácticos, las primarias son abiertas, pues los electores sólo declaran su afiliación a un partido en la mesa de votación.

⁵ No se ha realizado ninguna elección aplicando el nuevo estatuto del partido.

Fuente: Freidenberg y Sánchez López, 2002.

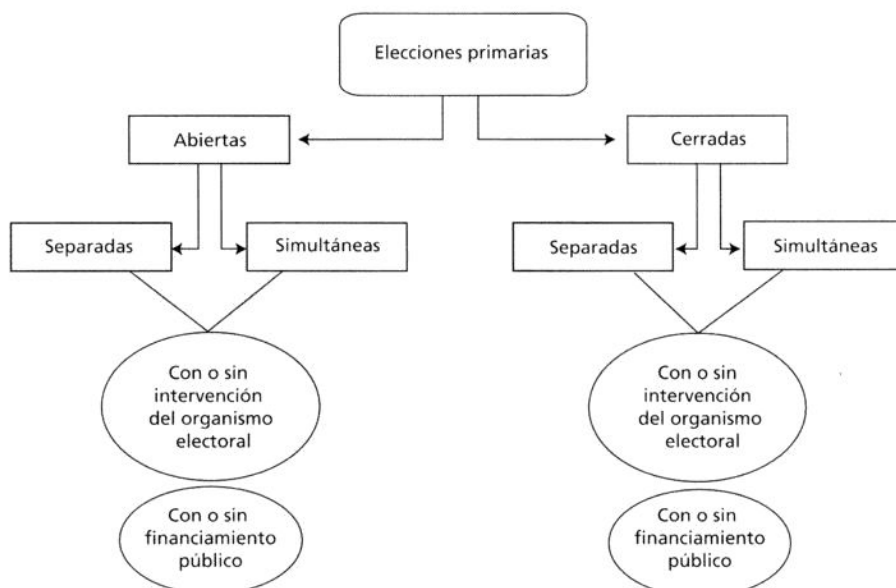
Cuadro 7.4. Elecciones primarias en América Latina

País	Reguladas por la Constitución o mediante la legislación electoral o de partidos políticos		Procedimiento se observa en la práctica
	Sí	No	
Bolivia	Sí	No	Sí
Costa Rica	Sí	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí
Panamá	Sí	No	Sí
Paraguay	Sí	No	Sí
Uruguay	Sí	No	Sí
Venezuela	Sí	No	Sí (algunas veces)
Colombia	Sí (no obligatorias)		Sí (algunas veces)
Argentina	No	No	Sí (algunas veces)
Chile	No	No	Sí (algunas veces)
México	No	No	Sí (algunas veces)
Nicaragua	No	No	Sí (algunas veces)
Rep. Dominicana	No	No	Sí (algunas veces)
El Salvador	No	No	Sí (algunas veces)
Ecuador	No	No	Sí (una vez, por un partido)
Brasil	No	No	No
Guatemala	No	No	No
Perú	No	No	No

Nota: En los países que aparecen con sombreado oscuro la ley requiere y regula la realización de primarias. En los países con sombreado más claro la ley no obliga a celebrar elecciones primarias, pero en la práctica se ha recurrido a este mecanismo. En los países que aparecen sin sombrar la convocatoria a elecciones primarias no es obligatoria y los partidos no han recurrido a ellas.

Fuente: Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (2001).

Gráfico 7.1. Clasificación de las elecciones primarias



Países donde la ley contempla la celebración de primarias

La primera categoría incluye a ocho países de América Latina donde se contempla la realización de elecciones primarias en la Constitución, en los estatutos de los partidos políticos o en la legislación electoral que rige la selección de candidatos para cargos de elección popular de todas las agrupaciones políticas. Costa Rica fue el primer país en adoptar este tipo de regulaciones, seguido de Uruguay y Paraguay (ambos en 1996) y más recientemente Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela. En estos siete países, la ley regula y requiere que los partidos políticos celebren elecciones primarias. En el caso de Colombia la ley no establece este requisito, pero regula su realización cuando los partidos deciden convocar a elecciones primarias.

En **Costa Rica**, durante años la legislación electoral ha requerido la celebración de elecciones primarias internas (conocidas en ese país como “convenciones nacionales”), como un mecanismo de votación libre, universal, directo y secreto para designar a los candidatos a la presidencia. Los partidos políticos deciden si la elección es abierta o cerrada y la fecha en que se realiza. Desde el punto de vista formal, los resultados de las primarias están sujetos a ratificación por parte de la dirigencia del partido, aunque es poco probable que sean anulados. Los dos partidos políticos principales —el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)— realizan elecciones primarias en fechas diferentes y no cuentan con financiamiento público para esta actividad específica. Se utiliza el padrón electoral nacional y la función del organismo electoral se limita a resolver posibles conflictos.

En **Uruguay**, la reforma electoral de 1996 sustituyó el sistema de doble voto simultáneo por un proceso abierto de elecciones primarias que abarca a todos los partidos políticos. Los comicios se realizan en todos los partidos el último domingo de abril, meses antes de las elecciones generales, que se llevan a cabo en octubre. La Ley de Elecciones Internas de los Partidos Políticos, promulgada en 1998, estipula que la Corte Electoral es, a partir de abril de 1999, el tribunal competente en todo lo relacionado con las actividades y procedimientos de las elecciones internas de los partidos.

La reforma requería que las elecciones primarias para designar a los candidatos presidenciales se realizaran de manera simultánea. Debido a que no existen registros de afiliados, todas las agrupaciones empiezan y concluyen el proceso el mismo día y el elector se afilia al partido en el momento en que emite su voto a favor de éste. Si bien el voto no es obligatorio, las elecciones primarias tienen todas las garantías y requisitos característicos de un proceso electoral en el nivel nacional. Los candidatos que obtengan más de 50% del total de los votos automáticamente son candidatos a la presidencia para las elecciones generales en nombre de sus respectivos partidos. Si esta condición no se cumple, el candidato debe seleccionarse en una convención interna, sin restricciones en cuanto a los posibles candidatos.

En **Paraguay**, desde el retorno a la democracia en 1989, los partidos políticos han realizado elecciones internas cerradas para designar sus asambleas de partido en los niveles nacional y departamental. Luego, las asambleas eligen a las autoridades ejecutivas de la agrupación: la Junta de Gobierno en el caso de la Asociación Nacional Republicana (ARN), ampliamente conocida como el Partido Colorado; el Directorio en el caso del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); y la Dirección en el caso del Partido Encuentro Nacional (PEN).

La reforma de abril de 1996 requiere que quienes aspiren a cualquier puesto de elección popular sean elegidos por los miembros del partido mediante una elección primaria y cerrada que sea libre, justa, directa y secreta. Cada partido se encarga de celebrar sus comicios en la fecha que considere apropiada y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. El Estado no otorga financiamiento específico para esta actividad y el organismo electoral ejerce un control mínimo. Para participar en el proceso, el elector debe estar afiliado en el partido respectivo.

En **Panamá**, las elecciones primarias cerradas se adoptaron a partir de la reforma al Código Electoral, promulgada en 1997, que introdujo la designación de candidatos presidenciales para el partido cuyo candidato encabece la papeleta. De este modo, no se requiere que los partidos que apoyan a un candidato presidencial de otra agrupación política en el marco de una alianza realicen elecciones primarias. Según esta ley, para ejercer su voto, el elector debe afiliarse al partido político, bajo la fiscalización del Tribunal Electoral. Además, se aprobó un subsidio destinado a cubrir los gastos relacionados con la celebración de las elecciones primarias con fondos públicos. El Tribunal Electoral no tiene jurisdicción y no influye en los procedimientos internos de las agrupaciones políticas; sólo envía delegados para mediar en la resolución de posibles conflictos, a pedido de los partidos. Las primeras elecciones primarias se realizaron en 1998 para elegir candidatos a la presidencia y vicepresidencia por el Partido Arnulfista, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el actual Partido Popular (PP). Los movimientos restantes se aliaron con alguno de estos tres partidos en lugar de presentar a sus propios candidatos.

Bolivia introdujo las elecciones primarias en 1999, cuando la modificación de la ley de partidos políticos estableció que, al constituirse, toda agrupación debe obtener el reconocimiento oficial y adoptar las normas y procedimientos que garanticen un funcionamiento interno democrático mediante el ejercicio del voto libre, directo y secreto. Asimismo, encargó a la Corte Nacional Electoral y a las cortes departamentales la conducción de estos procesos internos. La ley refuerza la institucionalidad del proceso, al estipular que en ninguna circunstancia podrá obviarse el cumplimiento de las regulaciones aplicables a los comicios internos y a la designación de candidatos, anulando toda regulación o pacto que establezca procedimientos extraordinarios o que exima a uno o más individuos o partidos. En resumen, la nueva legislación exige la elección de dirigentes en todos los niveles y de candidatos a todos los puestos de elección popular del país. Además, en enero de 2001 la Corte Nacional Electoral promulgó las regulaciones que rigen los procesos electorales internos de los partidos políticos¹.

La legislación electoral de **Honduras** establece la necesidad de realizar elecciones primarias mediante votación directa y secreta entre sus afiliados en caso de que al menos dos agrupaciones diferentes postulen precandidatos. Para los partidos con una sola corriente interna la elección interna para ratificar una lista de candidatos es optativa.

En **Venezuela** la Constitución de 1999 requiere que los partidos realicen elecciones primarias, aunque para las elecciones de 2000 ninguno lo hizo, supuestamente debido a la

¹ No obstante, esta opción dejó de ser viable a partir de una reforma introducida en noviembre de 2001. Las autoridades electorales bolivianas argumentaron que no era aconsejable realizar elecciones internas en los partidos políticos, según lo estipulado. El nuevo texto de la ley sólo establece que el organismo electoral supervisa la legalidad de los procesos, pero no tiene la obligación de presidirlos.

falta de una regulación específica. Si bien la Constitución anterior no establecía como requisito las elecciones internas en los partidos, el movimiento Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI) recurrieron a este procedimiento en algunas ocasiones.

El caso de **Colombia** es interesante ya que, si bien la normativa electoral no requiere la celebración de comicios primarios, el Partido Liberal (PL) los realizó en dos ocasiones para seleccionar a su candidato a la presidencia. Aunque no son obligatorias, cuando se realizan, las elecciones primarias se rigen por una ley especial sobre las consultas populares internas de los partidos políticos. El Partido Liberal convocó a elecciones primarias abiertas en 1990 y 1994 siguiendo estas disposiciones, aunque en 1998 regresó al sistema de convención cerrada.

Países sin regulaciones donde se realizan elecciones primarias

En una segunda categoría se encuentran los países cuyos partidos políticos realizan elecciones primarias, al menos de manera esporádica (es decir, algunos partidos las celebran ocasionalmente), sin estar reguladas por la legislación electoral o por algún tipo de compromiso formal.

Dentro de esta categoría, el primer método consiste en realizar elecciones internas en el marco de coaliciones electorales. En **Chile**, el sistema binominal² y la división política establecida en torno al apoyo y la oposición a Pinochet han mantenido unida a la mayor parte de la coalición de centro-izquierda desde que el grupo a favor del voto por el "no" se organizó con éxito para el plebiscito de 1988. La necesidad de mantener unido al movimiento de Concertación condujo a esta heterogénea coalición a recurrir a las elecciones primarias para seleccionar a su candidato presidencial para los comicios de 1993 y 1999.

Argentina también tiene experiencia en la realización de elecciones primarias, aunque no lo requiere la Constitución, la ley electoral o los estatutos de los partidos. En 1988 el Partido Justicialista (PJ), convocó a elecciones internas cerradas en las que se disputó la candidatura entre Carlos Menem y Antonio Cafiero. El Frente País Solidario (FREPASO) realizó una elección abierta en 1995, en la que participaron José Octavio Bordón y Carlos Álvarez. Estas fueron las segundas internas abiertas realizadas en el país después de las celebradas por la Izquierda Unida en 1989, en las que Luis Zamora y Néstor Vicente compitieron por la candidatura. En ambos casos, el proceso se llevó a cabo en el seno de agrupaciones que formaban frentes políticos, y no en partidos individuales. En 1999, los comicios internos sirvieron como base para formar la Alianza, una coalición que agrupa a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Frente País Solidario (FREPASO).

A diferencia de este modelo para seleccionar a los líderes de coaliciones electorales, en **México** se celebró una elección primaria en 1999 para elegir el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con dos importantes consecuencias: primero, la eliminación de la impopular práctica histórica de elegir el candidato "a dedo", una

² Como su nombre lo indica, en este sistema los legisladores son elegidos en distritos binominales, de forma que los dos escaños se asignan a las dos listas de partidos que obtengan el mayor número de votos, a menos que las listas del partido triunfador superen a las del segundo partido por el doble o una cifra mayor de votos. En ese caso, la lista del partido ganador obtiene ambos escaños.

práctica que sin duda contradecía los principios democráticos; y segundo, la necesidad de reforzar la legitimidad de un partido cuya credibilidad democrática se había visto seriamente afectada y al que se responsabilizaba de la situación política del país. El partido consideró que realizar un proceso lo más abierto posible para elegir al candidato presidencial era la mejor manera de reparar los errores pasados del PRI y proyectar el partido hacia el futuro. Sin embargo, algunos analistas y ciertos grupos dentro del partido consideran que, si bien esta elección constituyó en efecto un claro avance con respecto a las prácticas del pasado, no fue un proceso del todo abierto. Para las elecciones generales del año 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) convocó a una elección cerrada, mientras que en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se realizó una convención interna.

En **Nicaragua**, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) también realizó elecciones primarias (denominadas "consultas populares") en 1996. Con el objetivo de seleccionar a los candidatos que participarían en las elecciones generales de ese año, este proceso fue abierto a toda la ciudadanía. No obstante, el Consejo del FSLN debía ratificar a los ganadores de las elecciones primarias antes de las generales. Este organismo tenía autoridad para cambiar el resultado de las elecciones, lo que efectivamente hizo en el caso del vicepresidente. Para las elecciones municipales de noviembre del año 2000, el FSLN volvió a la práctica de seleccionar a sus candidatos mediante comicios restringidos a los miembros del partido.

Aunque la legislación electoral nunca ha regulado las elecciones primarias en la **República Dominicana**, desde 1982 los diversos partidos las realizan de manera esporádica, en procesos caracterizados por exiguos niveles de participación. Además, con frecuencia han sido manejadas por la elite política con el fin de sortear la amenaza de divisiones internas. Para los comicios del año 2000, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) celebró primarias cerradas, mientras que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) efectuaron convenciones internas. Sin embargo, en esta última agrupación fue evidente la influencia del caudillo Joaquín Balaguer.

Por último en **El Salvador** los comicios primarios no están regulados por ley, sino por los estatutos de algunos partidos y se han llevado a cabo en algunas ocasiones durante el período del estudio. En los otros casos, las convenciones internas han sido la práctica. Los estatutos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) requieren la celebración de primarias cerradas, mientras que los estatutos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) establecen la realización de convenciones internas.

Países sin regulaciones o tradición en la realización de elecciones primarias

En **Brasil**, **Ecuador**³, **Guatemala** y **Perú** las elecciones primarias no están reguladas por ley y no son el método utilizado para elegir a los candidatos presidenciales. En los primeros dos países, es probable que factores como la naturaleza elitista de las agrupaciones políticas y el temor a que la política se regionalice hayan influido para que no se realizaran elecciones primarias. En Guatemala, el debilitado sistema de partidos políticos y su eleva-

³ Ecuador se ubica en esta categoría, pues sólo un partido (Izquierda Democrática) recurrió a elecciones primarias cerradas para designar a su candidato presidencial en 1984.

do nivel de personalismo han impedido que el asunto se someta a debate. Por último, la desintegración del sistema de partidos que experimentó Perú durante la década de 1990 obstaculizó los avances en cuanto a la celebración de elecciones primarias.

Resumen de las experiencias de elecciones primarias

Esta revisión preliminar sobre las experiencias regionales respecto de las elecciones primarias indica que existen varios enfoques posibles, el mecanismo puede estar establecido por ley o bien cada partido puede decidir si desea recurrir a él y de qué manera. Aun en el segundo caso las elecciones primarias pueden convertirse en una práctica generalizada.

Las modalidades para la realización de elecciones primarias varían de acuerdo con las consideraciones estratégicas —internas o externas— de los partidos políticos, y sólo secundariamente con la intención de mejorar la calidad de la democracia.

Hasta la fecha, la condición más favorable para la introducción de comicios primarios ha sido su utilidad para la formación de alianzas o el manejo de conflictos internos. En el primer caso, es probable que las primarias sean percibidas como la mejor solución para resolver posibles disputas entre los dirigentes de los partidos que forman una coalición, a la vez que constituyen una forma de obtener apoyo popular para la coalición en los comicios generales. Esto ocurrió en Chile en 1993 y 1999 y en Argentina en 1999, cuando se seleccionaron los candidatos a la presidencia por la Concertación y la Alianza respectivamente.

También debe tenerse presente que en Chile, Argentina, México, Nicaragua y Colombia, la apertura hacia nuevas formas democráticas para designar a los candidatos presidenciales se debió a circunstancias internas de los distintos partidos políticos que requerían la convocatoria a elecciones primarias, y tuvo poca relación con las otras fuerzas opositoras. Por consiguiente, los organismos electorales de cada país no participaron en la organización, administración, fiscalización, ni financiamiento de las primarias, excepto en el caso de Colombia.

Como ya mencionamos, Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela adoptaron otro mecanismo: institucionalizaron las elecciones primarias y sometieron el proceso a la supervisión de los organismos electorales, si bien el grado de regulación es diferente en cada caso.

Sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las elecciones

La relación entre el dinero y la actividad política es crucial para la salud y la calidad de la democracia. Pese a los ideales democráticos, los recursos monetarios —y no sólo el voto individual y la acción política— constituyen en la práctica importantes herramientas para influir en las autoridades políticas.

La relevancia y la complejidad de este asunto van de la mano. En términos de la teoría democrática, regular el uso del dinero en la política genera un conflicto entre el principio de la libertad de expresión y los de imparcialidad y justicia en las elecciones. El tema es motivo de apasionados debates, que involucran la defensa de principios democráticos,