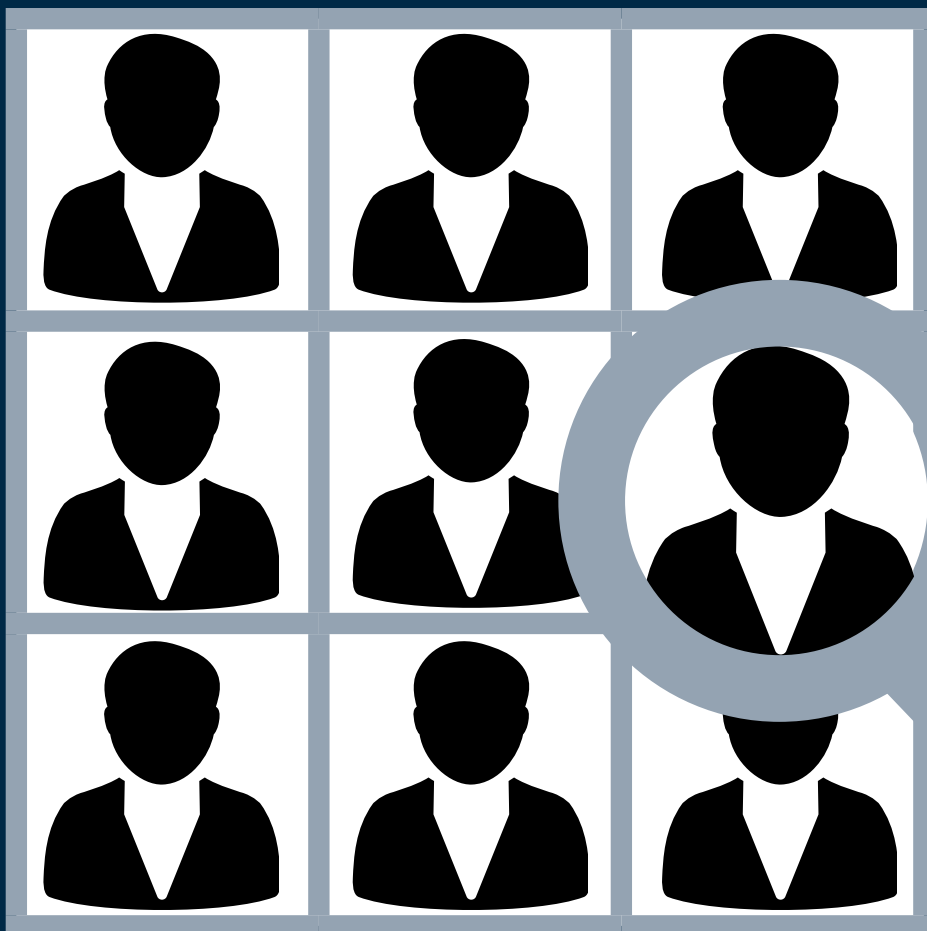


# DEMOCRACIA INTERNA: ¿FARSA O REALIDAD?



**Arturo Maldonado**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**



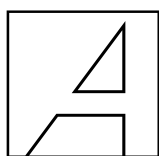
**I P E S M**

**INSTITUTO  
PERUANO DE  
ECONOMIA  
SOCIAL DE  
MERCADO**

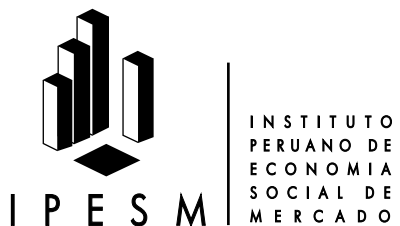


Democracia interna: ¿farsa o realidad?

Arturo **Maldonado**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



*Democracia interna: ¿farsa o realidad?*

© Arturo Maldonado

© Instituto Peruano de Economía Social de Mercado – IPESM

Calle Santa Luisa N° 155 oficina 701, Lima 27 – Perú

Telf. +511 221-6819

Correo electrónico: [administracion@ipesm.com](mailto:administracion@ipesm.com)

Web: [www.ipesm.com](http://www.ipesm.com)

© Fundación Konrad Adenauer – KAS

Av. Larco N° 109, piso 2, Lima 18 – Perú

Telf. +511 416-6100

Correo electrónico: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)

Web: [www.kas.de/peru/es](http://www.kas.de/peru/es)

*Coordinación editorial y diagramación:*

Glenda Montejo Valle

Primera edición: abril de 2017

Fecha de impresión: abril de 2017

Tiraje: 250 ejemplares – Distribución gratuita

Impreso en Negociaciones Krismar S.R.L.

Jr. Cailloma N° 439 – 109 Lima 01

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

## Índice

7	Presentación
9	Introducción
11	Estado de la cuestión
11	Partidos políticos como soportes normativos de la democracia
14	La reforma de los partidos y su relación con la teoría democrática
16	Democracia interna: características
20	Democracia interna en América Latina y en el Perú
20	Efectos positivos y negativos de la implementación de elecciones primarias
25	Propuestas de reforma
30	Elecciones internas en el Perú
32	Democracia interna para las elecciones 2016
37	Conclusión
41	Sobre el autor
42	Referencias



## Presentación

El objetivo del Instituto Peruano de Economía Social de Mercado es contribuir al fortalecimiento del sistema democrático. Bajo esa premisa, el trabajo que realiza, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, constituye un aporte para la elaboración y la mejora de los contenidos y las estrategias que optimicen la gestión de diversos aspectos políticos, para así promover la institucionalización de las estructuras democráticas y del Estado de Derecho.

Somos conscientes de que los partidos políticos tradicionales sufren una crisis de credibilidad que da cabida al surgimiento de movimientos políticos creados con base en personalismos. La Ley de Partidos Políticos vigente establece reglas estrictas para la celebración de comicios internos, las cuales, en muchos casos, no se cumplen de una manera suficiente. Además, la misma norma dispone, según se trate de un partido o de una agrupación, requisitos distintos que deben cumplirse para la elección de sus representantes. Es necesario analizar la realidad de las elecciones internas para plantear mejoras en el sistema político nacional.

Arturo Maldonado, analista político peruano, señala que, desde un punto de vista normativo, el objetivo de las elecciones internas es que los partidos políticos sean más transparentes y democráticos para así disminuir la distancia con la ciudadanía; sin embargo, la experiencia indica que una mayor democracia interna no necesariamente implica una mejor representación. Asimismo, señala que en muchas oportunidades estos mecanismos sirven como prerrequisitos necesarios para una elección que ya cuenta con un resultado conocido; como una suerte de fachada y no como una práctica democrática y competitiva al seno de las organizaciones políticas.

En otros casos, durante las elecciones internas, la lucha interna entre facciones termina por desgastar al partido y luego pasa la factura en la elección general: llega con una marca empañada y con facciones que no quieren colaborar entre sí. Se dice que luego de una elección la gobernabilidad depende más del consenso de los perdedores que de las acciones de los gobernantes.

Estas y otras observaciones se analizan en el presente documento con el fin de plantear propuestas y consensos necesarios para una reforma política nacional.

***Eugenia Peña Olano***  
***Directora Ejecutiva***



## Introducción

Según la Ley de Partidos Políticos vigente, las agrupaciones nacionales y los movimientos regionales deben escoger a sus candidatos mediante elecciones internas. La ley otorga facultades a los partidos políticos para escoger entre tres alternativas, con el fin de definir a sus candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República, al Congreso y al Parlamento Andino. La primera modalidad es la elección con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los ciudadanos, afiliados y no afiliados al partido. En la segunda modalidad solo participan los afiliados al partido y en la tercera, la selección la hacen un grupo de delegados del partido.

En la última elección general del 2016, los partidos políticos usaron modalidades diferentes y tuvieron experiencias disímiles. Para algunos de estos partidos el procedimiento de selección previa de sus candidatos fue un mero formalismo, para otros partidos fue un dolor de cabeza. En el primer grupo encontramos a los partidos personalistas, como Peruanos por el Cambio, grupo que, desde el mismo nombre, ya tenía un candidato «natural» para la presidencia. De la misma manera, Fuerza Popular usó el método de delegados como paso obligatorio para la selección de Keiko Fujimori.

En el segundo grupo tenemos al Frente Amplio, que escogió la primera modalidad: la selección de candidatos con votos de afiliados y no afiliados. En esta agrupación había una clara competencia entre dos liderazgos; por un lado el grupo de Verónica Mendoza, bajo el emblema de Sembrar, y, por el otro, Marco Arana quien representó



Candidatos presidenciales para las elecciones 2016 (de izq. a der.): Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos por el Cambio), Keiko Fujimori (Fuerza Popular) y Verónica Mendoza (Frente Amplio)

al Movimiento Tierra y Libertad. Los problemas con esta elección interna empezaron incluso desde la fecha elegida, ya que estaba fuera del plazo establecido por la ley hasta el proceso de conteo de votos; un entuerto que fue resuelto mediante un acuerdo entre sus líderes.

Estos hechos vierten sombras sobre la pertinencia de este mecanismo de democracia interna y su idoneidad en un contexto como el peruano, marcado por la debilidad institucional de los partidos políticos y por el personalismo de las agrupaciones. Levitski (2015) indica que el mecanismo de elecciones internas en los partidos personalistas es “«como exigir que el dueño de un negocio permita elecciones entre sus empleados para determinar quién se queda con la empresa»».

Sin embargo, más allá de las experiencias dificultosas en las últimas elecciones generales, hay voces que plantean que las elecciones internas de los partidos políticos tienen aspectos positivos para la calidad de la democracia y para el fortalecimiento de las instituciones.

En este documento vamos a presentar estos argumentos a favor y en contra de la implementación de este mecanismo, a través de una revisión sumaria de la literatura especializada. Luego se comparará la legislación vigente con las propuestas de reforma formuladas y, finalmente, se revisará la situación de los partidos políticos y el uso efectivo que hacen estos de las alternativas de democracia interna a su disposición.

## Estado de la cuestión

### Partidos políticos como soportes normativos de la democracia

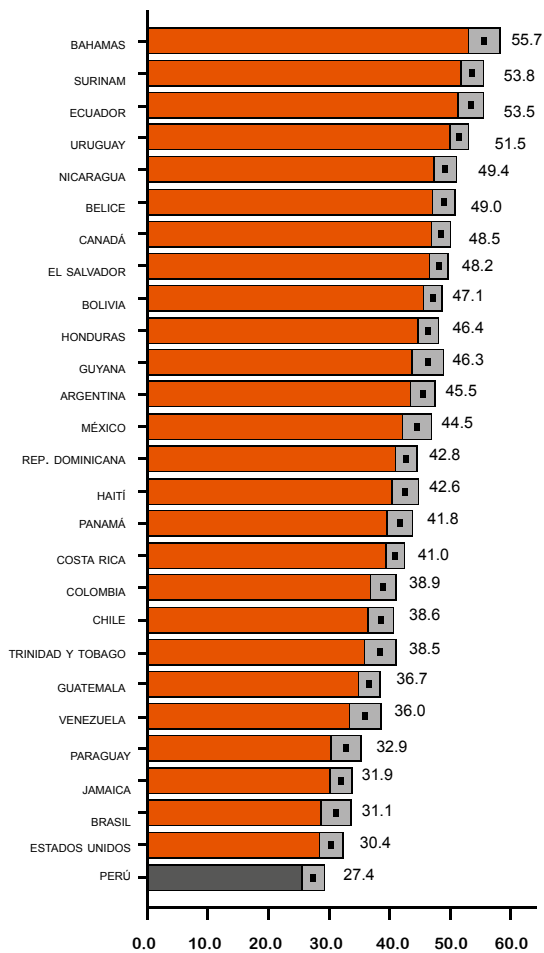
Los partidos políticos son piezas fundamentales de la teoría democrática. Para Sartori (2000: 89) «un partido es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta a elecciones y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para cargos públicos». En el Perú, la Ley de Partidos Políticos hace eco de esta importancia y menciona que «son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático». Y además agrega que «los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular».

Es decir, desde un punto de vista normativo, los partidos políticos cumplen una función primordial pues reclutan, movilizan, seleccionan líderes, presentan opciones en elecciones, armonizan intereses y son vehículos de participación.

Sin embargo, esta visión normativa muchas veces choca contra la realidad de los partidos latinoamericanos, y de los peruanos en particular. Como menciona Freidenberg (2005a: 2), «los partidos deberían ser capaces de ganar elecciones, siendo internamente competitivos, ampliamente incluyentes, respetuosos de las opiniones divergentes y facilitadores del control interno por canales institucionalizados. Pero esto es parte del “deber ser” y la realidad política suele ser otra cosa».

En la realidad, los partidos políticos latinoamericanos son personalistas, caudillistas, desideologizados y pobremente evaluados por la ciudadanía. Por ejemplo, según datos del Barómetro de las Américas del 2014, la confianza en los partidos políticos es baja en las Américas en general; en el Perú es de las peores, con 24,7 puntos de 100, solo por encima de Brasil. Lo mismo sucede con la evaluación del Congreso de la República, la institución donde los partidos se encuentran. Según datos del mismo estudio, Perú es el país que peor evalúa a su parlamento nacional en toda las Américas, con un puntaje de 27,4 sobre 100.

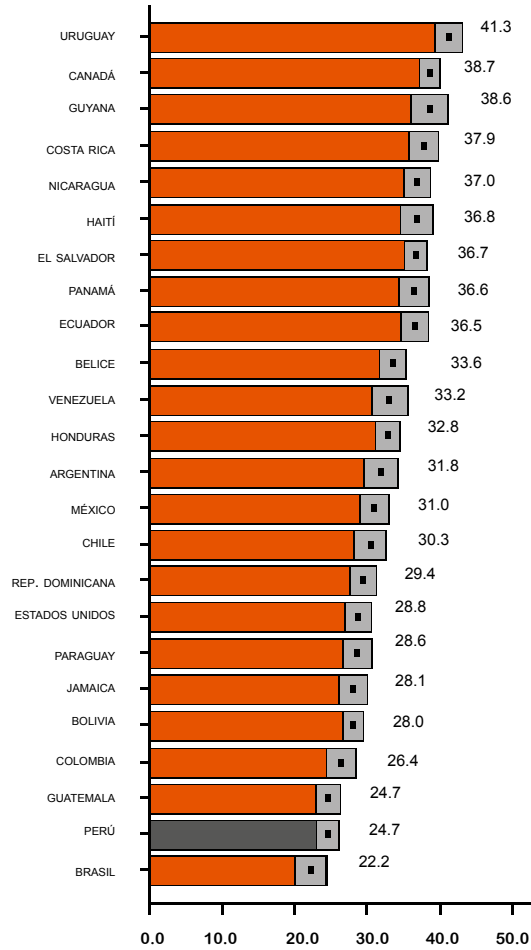
**GRÁFICO N.º 1**  
**CONFIANZA EN EL CONGRESO EN LAS AMÉRICAS**



95 % Intervalo de confianza  
 (efecto de diseño incorporado)

Fuente: Barómetro de las Américas. Elaboración propia

**GRÁFICO N.º 2**  
**CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS AMÉRICAS**



95 % Intervalo de confianza  
 (efecto de diseño incorporado)

Fuente: Barómetro de las Américas. Elaboración propia

A inicios de este siglo, el diagnóstico indicaba que la pobre evaluación ciudadana acerca de la política y de sus instituciones se debía en parte a la distancia entre las organizaciones partidarias y los ciudadanos de a pie. Los expertos pedían que se introdujera más transparencia en sus procesos internos y más participación ciudadana en sus instancias de decisión. Esto debido a que, hasta la década de los años ochenta, los partidos políticos podían ser perfectamente competitivos en elecciones y, al mismo tiempo, internamente oligárquicos. Hasta ese momento, los partidos políticos funcionaban como cajas negras herméticas, en cuyo interior no se sabía bien ni qué pasaba ni cómo se decidía. Se intuía que al interior (de los partidos) no había competencia, ni rendición de cuentas de las cúpulas, ni participación de los militantes (Freidenberg, 2005a).

Con el objetivo de cerrar estas brechas, y de acercar a los partidos políticos a la ciudadanía, es que se plantea la necesidad de hacer reformas en el sistema político y electoral, lo cual incluye la regulación de los partidos políticos. Zovatto (2010) documenta que luego de la crisis de los partidos políticos a inicios de los años noventa se plantea esta necesidad de una reforma institucional y electoral. Desde esa época, muchos estados en América Latina empezaron a regular a los partidos políticos. Esta regulación era una pieza más de todo el complejo sistema de reformas que tenía como intención mejorar la calidad y la gobernabilidad democrática.

Como resultado de esta ola de reformas, actualmente todos los países latinoamericanos cuentan con una ley o código electoral. La mayoría de estas leyes o códigos incluyen la figura de elecciones internas en los partidos políticos. En nuestro país, un ejemplo de esta oleada reformista es la actual Ley de Partidos Políticos del 2003.

## **La reforma de los partidos y su relación con la teoría democrática**

La idea de introducir más democracia interna en los partidos políticos se basa en una versión convencional de la teoría democrática; una en la que los ciudadanos son los mandantes y en la que la legitimidad de las instituciones y los mandatarios se deriva del consentimiento general de la ciudadanía. Esta versión de la democracia, que algunos

llaman populista (ver Achen y Bartels, 2016), parte de la idea de que ciudadanos informados y comprometidos con el sistema expresan su voluntad a través de elecciones. Dentro de este esquema, los partidos políticos son los encargados de agregar los intereses de los ciudadanos y canalizarlos hacia el sistema político.

Sin embargo, la realidad dista mucho de los supuestos de la versión populista de la democracia. Los ciudadanos raramente tienen mucho tiempo para dedicarle a la política e informarse acerca de los temas de debate. Como encuentra Converse (1964) para Estados Unidos, pero que puede extrapolarse a otros países, los ciudadanos comunes suelen tener creencias débiles, desorganizadas e ideológicamente incoherentes. Entonces, si la materia prima no cumple con el estándar que se demanda, ¿cómo el producto, es decir elecciones que sean representativas de los intereses de la ciudadanía, puede estar a la altura?

Si esto sucede en elecciones generales, con mayor razón se puede extender a los mecanismos de democracia interna y de elecciones para la selección de candidatos y autoridades partidarias. Si la investigación empírica encuentra que los ciudadanos se informan poco para las elecciones más importantes, entonces podemos inferir que los partidarios tampoco estarán plenamente informados acerca de los candidatos y sus propuestas para las elecciones internas en sus organizaciones.

El resultado es que las elecciones no estarían cumpliendo a cabalidad su función de agregar los intereses de los ciudadanos y de seleccionar a representantes adecuados para postular a cargos públicos, sino que se convertirían en mecanismos para perpetuar cúpulas partidarias o para la medición de la capacidad de movilización y de clientelismo de los candidatos.

La ola de reformas políticas y electorales tiene la intención de enfrentar estas fallas de los mecanismos democráticos. Zovatto (2010) refiere que el malestar ciudadano con la política y la crisis de legitimidad de los partidos políticos requieren solucionarse a través de alternativas democráticas. Más específicamente, este autor menciona que la nueva ola de reformas tiene como objetivo

corregir el desajuste y lograr mayores niveles de representación, participación y gobernabilidad.

La idea detrás de las reformas ha sido el tratar de enmendar los fallos de los mecanismos de la democracia representativa a través de otros mecanismos que den más oportunidades a los ciudadanos para observar, participar y controlar las acciones de los políticos. Es decir, otorgarles un mayor control a los ciudadanos, mediante la reducción de la influencia de los políticos profesionales en la toma de decisiones partidarias.

Uno de estos mecanismos, por ejemplo, es el de democracia interna<sup>1</sup>. Achen y Bartels (2016) mencionan que la introducción de las elecciones primarias en Estados Unidos en 1900 fue una de las reformas más radicales y que representó un intento sin precedentes de imponer la teoría populista de la democracia en el proceso de nominación de candidatos. Estos autores se cuestionan cómo una ciudadanía desinformada y alejada de la política puede encargarse de la selección de candidatos, por encima de la decisión de políticos profesionales.

En América Latina, Freidenberg (2005a) menciona que el objetivo de las elecciones internas era que los partidos políticos sean más transparentes y democráticos para así disminuir la distancia con la ciudadanía. Sin embargo, no en todos los países se aplicó de la misma manera el mecanismo de la democracia interna en los partidos políticos. A continuación detallaremos qué se entiende por democracia interna en la literatura y luego las variedades que se observan en América Latina.

## **Democracia Interna: características**

Para Freidenberg (2007), la democracia interna se entiende como un conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar:

- a)** la selección de los dirigentes internos;

---

<sup>1</sup> Otros mecanismos son los referéndums y las iniciativas ciudadanas de ley.



- b) la designación de los candidatos a los puestos de elección popular;
- c) que la determinación de la plataforma política sea el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de cúpulas políticas o económicas;
- d) la regulación del financiamiento de las tendencias al interior de los partidos;
- e) la representación proporcional por género;
- f) la tutela de los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos.

Freidenberg (2005b) resume esta lista en tres elementos que brinda la democracia interna: a) participación, b) rendición de cuentas, y c) elecciones. Estos elementos se relacionan con la teoría democrática. La participación ciudadana es el insumo principal, pues a través de ella se expresan las preferencias y los intereses. La participación se materializa en el voto. El voto es un instrumento de rendición de cuentas, pues los ciudadanos pueden premiar o castigar a los gobernantes o dirigentes; y estos, a su vez, moderan sus acciones buscando el voto ciudadano o el de sus partidarios. El mecanismo de agregación de los votos ciudadanos es la elección, es decir, la manera cómo se suman los votos para llegar a una decisión acerca de quién es elegido.

Respecto al sistema de elección, existen tres tipos de procedimientos que se emplean convencionalmente: elecciones abiertas, cerradas o por convención de delegados. En la primera modalidad cualquier ciudadano puede participar de la elección, sin necesidad de estar afiliado o de ser simpatizante del partido político. Esta opción tiene dos variantes: una en la que pueden participar todos los electores inscritos en el censo nacional y otra en la que estos electores solo pueden participar en la elección interna de un partido.

En la segunda modalidad, la participación es exclusiva y excluyente para los miembros del partido, los cuales deben estar inscritos en un padrón de afiliados. En la tercera modalidad la elección es mediante



La participación de los ciudadanos es el insumo principal para las elecciones internas, pues a través de ella expresan sus preferencias e intereses.

delegados, que son representantes elegidos de subgrupos del partido; este grupo se reúne y escoge a los candidatos o dirigentes.

Otras características importantes que diferencia propuestas de democracia interna son: si existe una regulación acerca de la simultaneidad de las elecciones internas en los partidos políticos, si existe financiamiento público o privado para estos procesos, y si existe participación del órgano electoral nacional. Respecto a este último punto, existe variación respecto al grado de participación del órgano electoral, el cual puede ir desde la no participación hasta la asistencia técnica o, incluso, la organización del proceso interno. El detalle acerca de la manera en la que se desarrollan estos procesos de democracia interna en cada partido se puede observar tanto en los mismos estatutos de las organizaciones partidarias como en la regulación nacional.

Las características reseñadas hasta el momento nos dan una idea acerca de los tipos de elecciones internas más usadas en América Latina. Sin embargo, existen otros procedimientos, menos comunes, que se utilizan cuando no se llega a un resultado en la

primera vuelta de la elección interna. Por ejemplo, la convención post primarias se emplea cuando ningún candidato ha obtenido el número mínimo de votos establecidos; entonces, los delegados se reúnen y eligen. Otro sistema usa el voto preferencial, que consiste en que cada elector debe expresar un voto preferente por un segundo candidato y esos votos se utilizan si ninguno de los postulantes obtiene mayoría absoluta. Finalmente, algunos partidos se valen de una segunda vuelta en las elecciones primarias, entre los dos candidatos que recibieron más votos. Un método que se utiliza aún menos, cuando existe simultaneidad entre las elecciones primarias y las presidenciales, consiste en elegir como presidente al precandidato que obtenga más votos. Este procedimiento solo se ha empleado una vez en Uruguay y en Honduras respectivamente (ver Hernández, 2002).

En general, tanto la normativa interna de los partidos como la nacional deben tener un balance jurídico entre el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre organización. El derecho a la organización autónoma de alguna manera previene las probables interferencias del poder público en el libre funcionamiento de los partidos (Orozco, 2004).

En esta tensión hay posiciones maximalistas y minimalistas. Las posiciones maximalistas buscan contar con una regulación bien detallada sobre la vida interna de los partidos políticos. Con base en una postura maximalista se legislaría sobre muchos aspectos de la organización, la formación, la financiación, y los derechos y deberes de los afiliados. Esta postura plantea que los partidos deben ser organizaciones de derecho público para que el Estado pueda supervisarlos mejor (Zovatto, 2006a).

Una postura minimalista deja un margen mayor a discreción del mismo partido. Pero para que haya control y democracia interna efectivos es necesario que los órganos internos de justicia del partido político garanticen los derechos de los afiliados. Sin órganos de justicia independientes de las cúpulas de poder se corre el riesgo de que la democracia interna aparezca solo en el papel y no en la realidad.

En resumen, la democracia interna no es un concepto absoluto, sino que existen diferentes maneras de concebirla. Lo claro es que este marco normativo regula quién ejerce el poder, cómo lo ejerce y de qué forma el uso de este poder se relaciona con los afiliados.

## Democracia interna en América Latina y en el Perú

En América Latina hay variedad respecto a las características que tienen los tipos de democracia ejercidos. En la Tabla 1 resumimos el tipo de elección interna en algunos países de América Latina.

TABLA N.º 1 ELECCIÓN INTERNA POR PAÍS

País	Tipo de elección
Argentina	Elecciones abiertas
Bolivia	Elecciones abiertas
Brasil	Mediante convenciones
Perú	Elecciones abiertas, cerradas y convenciones
Colombia	Elecciones abiertas y/o convención
Uruguay	Elecciones abiertas
Venezuela	Elecciones cerradas
Paraguay	Elecciones cerradas

Fuente: Freidenberg 2005b. Elaboración propia

## Efectos positivos y negativos de la implementación de elecciones primarias

En la literatura se reseñan muchos efectos de la implementación de estas reformas en América Latina. Por ejemplo, Guedes y Luján (2012) mencionan que en el caso de Uruguay, la implementación de las elecciones primarias tiene efectos positivos en los ciudadanos que votan en ellas, pues estos tienden a estar más motivados y a ser más participativos e ideologizados. Esta última característica significa que los ciudadanos que votan en elecciones internas probablemente están más informados que el promedio. Sin embargo,

los partidarios más ideologizados votan por candidatos extremos. Como resultado, las elecciones se polarizan y el candidato elegido resulta más alejado del partidario promedio.

Siguiendo con Uruguay, Piñeiro (2009) indica que el mecanismo de selección de los candidatos, sobre todo los que postulan al Congreso, impacta en los niveles de disciplina de los legisladores. Zovatto (2003) complementa con el argumento de que las elecciones internas pueden afectar las lealtades luego de la elección. De acuerdo a esta lógica, en las elecciones internas pueden elegirse candidatos contrarios a la cúpula partidista, los cuales una vez en el Congreso no serán leales a esa cúpula, lo cual generará inestabilidad, incertidumbre y desconfianza. En un extremo se generan enfrentamientos internos que pueden llevar a la división del partido. Freidenberg (2005c) muestra que esto último ocurrió en El Salvador, con el caso de la Alianza Revolucionaria Nacional (ARENA) en el 2005; en Paraguay, con el caso de ANR-PC (conocido como el Partido Colorado) en el 2007; en Ecuador, con el caso de la Izquierda Democrática (ID) en 1984; en Honduras con los casos del Partido Liberal de Honduras (PLH) y del Partido Nacional (PNH) en el 2005, y en México, con el caso del Partido de Acción Nacional (PAN) en el 2005.

Esta autora agrega que existe la posibilidad de que a través de la democracia interna se impongan candidatos externos; es decir, que no sean militantes o que lo hayan sido por poco tiempo sobre candidatos con militancias extensas. Afirma que ello puede llevar al fraccionamiento y al cuestionamiento sobre la línea programática, así como también ocasionar problemas de la disciplina interna y en la relación del candidato externo con la maquinaria del partido. Este fue el caso del Frente País Solidario (FREPASO) en Argentina en 1995.

Para Freidenberg (2005c) hay otros efectos positivos. Resalta que la exigencia de democracia interna en los partidos políticos ha refrescado las estructuras tradicionales de estas organizaciones. Las elecciones internas han dado cabida a que nuevos actores adquieran protagonismo, incluso uno no deseado por las cúpulas partidarias. En algunos casos, estos nuevos actores han logrado arrebatarse el control monopólico de las instancias de poder a las

cúpulas tradicionales. Estos fueron los casos de la Unión Cívica Radical (UCR) y el FREPASO en Argentina, en 1999, y del PAN en México, en el 2005.

De otro lado, Freidenberg también indica que la implementación de la democracia interna en los partidos políticos ha generado mayor transparencia, debate y circulación de información e ideas en la competencia interna. Estos fueron los casos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, en 1999, y el del FREPASO en Argentina, en 1995. Otro efecto positivo es que las elecciones internas permiten que los militantes, y no la dirigencia, tengan un mayor control sobre el aparato. Este también fue el caso del PAN en México, en el 2005.

Sin embargo, la autora también señala efectos negativos. Coincidiendo con Guedes y Luján y con Piñeiro, Freidenberg observa que la democracia interna ha traído emparejada mayor fragmentación y enfrentamiento al interior de los partidos políticos. Sin embargo, en este punto menciona casos en los cuales ocurrió lo contrario: la celebración de elecciones internas permitió que afloren las pugnas internas y que estas se zanjen en los comicios, sin que se rompa la unidad del partido. Tal fue el caso del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, en el 2003.

Por otro lado, Freidenberg encuentra que, cuando las elecciones eran abiertas a cualquier ciudadano, algunos miembros de otros partidos se han infiltrado en las elecciones de una agrupación para votar por un candidato que favorecía a sus intereses, en contra de los intereses del partido organizador. Esto ha socavado la autonomía y la independencia de los partidos. La intromisión no solo ha venido desde otros partidos, sino también desde el mismo Estado, que en múltiples ocasiones ha querido entrometerse en asuntos propios e internos de las organizaciones partidarias. Este fue el caso del FREPASO en Argentina en 1995 y también el del Partido Socialista de Chile en el 2012.<sup>2</sup>

Freidenberg no deja de mencionar que pueden existir sectores subrepresentados en los comités, como por ejemplo las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas y los jóvenes. En algunos

---

<sup>2</sup> Ver <http://diputadoandrade.cl/?p=1941>

países se ha regulado la cuota de género. En el caso de Perú, la Ley de Partidos Políticos propone que haya un 30 % de mujeres y el anteproyecto propone, además; que la presencia de mujeres sea intercalada, de tal manera que no se las coloque en los últimos puestos, con pocas probabilidades de ser elegidas.

Otro efecto que detecta Freidenberg es que las elecciones abiertas fomentan el uso de estrategias catch-all, es decir no programáticas, ya que lo que se busca es atraer a la mayor proporción del electorado, más que a un nicho partidista.

Los recursos invertidos en los procesos de democracia interna son costosos, tanto en dinero como en tiempo y organización. Los partidos que organizan elecciones internas para la selección de sus candidatos terminan desgastados de cara a la elección general. Es más, debido a que la confrontación interna entre facciones puede ser pública y agresiva, la percepción general del partido quedará debilitada y la imagen del candidato seleccionado se afectaría.

Otro punto a considerar es que, muchas veces, la implementación de nuevas reglas de juego electoral no genera el efecto deseado, sino que a menudo tiene efectos negativos no deseados e imprevistos. En el Perú, un ejemplo de ello ha sido el tema de la revocatoria, que tuvo consecuencias negativas que sus proponentes no anticiparon.

Los cambios en los mecanismos de democracia interna de los partidos pueden ser otra expresión de buenas intenciones con efectos no deseados. Por ejemplo, una sistematización de experiencias internacionales indica que una mayor democracia interna no necesariamente implica una mejor representación. Spies y Kaiser (2012) encuentran que, paradójicamente, los partidos en los cuales las élites deciden la nominación de sus candidatos suelen mostrar postulantes con mejores grados de representación que los partidos con procedimientos más inclusivos. Estos autores recogen datos sobre 53 partidos políticos en nueve países de Europa, durante un periodo que va desde 1970 a 1990. Extrapolar estas conclusiones para los partidos políticos en América Latina es apresurado, pero estos resultados empíricos abren la puerta a nuevas dudas acerca de los potenciales efectos deseados de la implementación de la democracia interna en las instituciones.

Un punto extra que debe considerarse es que la implementación de la democracia interna en los partidos políticos se propone dentro de los marcos jurídicos formales, es decir, cambios en la regulación nacional y en los estatutos oficiales de cada organización política. Las organizaciones en general, y los partidos políticos en particular, no se rigen solo por las reglas formales, sino también por las reglas informales y por procedimientos no escritos que tienen un impacto en la manera como se organizan. En efecto, Freidenberg (2005a) encuentra que en muchos países latinoamericanos las normas informales terminan imponiéndose sobre las formales. En estos casos, las carreras partidistas están determinadas en su mayoría por los contactos personales y las redes de patronazgo y no por el aparato burocrático. De la misma manera, las decisiones en un contexto electoral tienden a estar en manos de las cúpulas o de los caciques regionales más que en los órganos electorales del partido. Esta autora, entonces, recomienda que cualquier cambio tome en cuenta los códigos no escritos de cada partido. Sin embargo, es claro que la capacidad de influencia directa disminuye considerablemente cuando la elección interna se realiza a través de comicios primarios y no mediante convenciones.

Finalmente, la evaluación del éxito relativo de los candidatos escogidos como resultado de elecciones primarias indica que no son competitivos externamente. Se encuentra que los candidatos más exitosos provienen de partidos más cohesionados y unidos. Como el procedimiento de democracia interna debilita a los partidos, el resultado es que los candidatos terminan siendo competitivos. Es decir, existe una tensión entre ser más democrático y ser más competitivo. Los partidos, enfrentados a este dilema, preferirán ser más competitivos, por lo que los incentivos para que haya procedimientos internos disminuyen.

Zovatto (2003: 80) resume el efecto de la democracia interna diciendo que esta «disminuye la capacidad de los partidos para generar disciplina partidaria, incrementa los costos de la política y el gasto electoral, y aumenta el tiempo, esfuerzo y recursos que los partidos deben dedicar a cuestiones de índole electoral, quitándole tiempo para otras funciones centrales». Freidenberg (2010: 11-12) también ofrece un resumen poco alentador e indica que «las expectativas sobre la democracia interna se frustraron porque estas no suponían





Estudios demuestran que los partidos en los cuales las élites deciden la nominación de sus candidatos suelen contar con postulantes con mejores grados de representación que los partidos con procedimientos más inclusivos (foto referencial).

necesariamente debate y discusión, pluralismo y libre competencia y, por el contrario, en muchos casos, reforzó el control de las élites, sirvió para la manipulación de las reglas y quienes controlaban el aparato partidista “corrían con ventaja” frente a candidatos que se encontraban fuera de la coalición dominante».

## Propuestas de reforma

Para Zovatto (2008), el tema de la regulación de los partidos políticos es complejo y su perfeccionamiento se debe dar a través de aproximaciones sucesivas. Esto implica que una reforma debe considerar, a su vez, los mecanismos de reajuste de las reformas, para que las propuestas bienintencionadas pero con efectos perniciosos no se conviertan en un nuevo status quo.

Este autor, además, considera que la regulación de la democracia interna tiene que ser parte integral de una propuesta amplia de reforma electoral, cuyo objetivo sea mejorar la representación y la gobernabilidad. La institucionalización de los partidos políticos es un paso en esta dirección.

Freidenberg (2005a) destaca el hecho de que la reforma de los partidos políticos debe provenir de los propios partidos. Son estas mismas instituciones las que deben modernizarse. Si el impulso no es endógeno, entonces es probable que no haya cambios, o que los cambios sean meramente cosméticos. Son los partidos políticos representados en el Congreso los encargados de impulsar la reforma. En este sentido, las propuestas de reforma deben ser políticas de Estado.

En este punto, la opinión pública tiene un rol. La literatura indica que la ciudadanía puede empujar reformas para la democratización de los partidos; pero, finalmente, estas reformas están en manos de los políticos. La opinión pública puede usar las urnas como escenario para castigar a aquellos partidos menos democráticos. Estas medidas, sin embargo, no se observan claramente en la realidad.

Concretamente, Freidenberg (2005a) propone una serie de reforma que incluye los siguientes aspectos:

- a) elecciones internas, cerradas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos, y supervisadas por el tribunal electoral;
- b) extensión de los procesos electorarios a todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales;
- c) introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido hacia las bases;
- d) mayor circulación de la información e informatización de los procesos;
- e) renovación de los cargos de dirección y de control políticos por medio de procedimientos competitivos;
- f) incentivos que reduzcan el patrimonialismo;
- g) capacitación a los miembros del partido en temas de gobierno.

Freidenberg coincide con la propuesta que Fernando Tuesta (2016b) hace para el caso peruano, en la cual se sugiere que el órgano electoral debe tener el padrón electoral, pues es esta la base sobre la cual se decide quién vota y quién no.

Rubén Hernández (2002) agrega otras medidas como:

- la prohibición a los secretarios generales y a todas aquellas personas que ocupan cargos de dirigencia relevantes para postular como precandidatos a la presidencia de la República, con lo que se evita que un precandidato utilice la maquinaria del partido en beneficio personal;
- a) para postular como precandidatos a la presidencia de la República, con lo que se evita que un precandidato utilice la maquinaria del partido en beneficio personal;
  - b) el acceso igualitario en tiempo y cantidad a los medios de comunicación;
  - c) el uso de parte de la financiación estatal que reciben los partidos con el fin de solventar gastos de organización, censo y recolección del voto;
  - d) el transporte debe garantizar equidad entre las distintas facciones y tendencias.

En el caso peruano, en particular, podemos hacer una comparación entre lo que establece la actual Ley de Partidos Políticos (Ley N° 28094) con lo que, desde el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), se propone en el Anteproyecto del Código Electoral.

**TABLA N.º 2: COMPARACIÓN LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS CON ANTEPROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL**

	<b>Ley de Partidos Políticos</b>	<b>Anteproyecto del código</b>
<b>Derecho público/ privado</b>	<b>Derecho privado</b>	<b>Derecho privado</b>
Organización de las elecciones	El órgano electoral regido por el estatuto realiza las elecciones de cargos directivos. Dicho órgano es autónomo y está compuesto por tres miembros.	Las elecciones son llevadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en coordinación con del órgano electoral del partido.

<p>Candidatos a elegir</p>	<p>Hasta 75 % de los representantes al Congreso, al Parlamento Andino, consejeros regionales y regidores.</p> <p>El 25 % restante puede ser designado por el órgano del partido. (No aplica para candidatos a la presidencia y vicepresidencia)</p>	<p>Hasta 80 % del total de representantes al Congreso, al Parlamento Andino, y consejeros regionales.</p> <p>Hasta un 20 % del número total de candidatos puede ser designado directamente, entre ciudadanos no afiliados, por el órgano colegiado del partido que disponga el estatuto hasta antes del cierre de la inscripción de candidatos a la elección interna. Las posiciones designadas en la lista no serán objeto de competencia en la elección interna. No aplica para presidente y vicepresidentes de la República, gobernador y vicegobernador regional y alcalde.</p>
<p>Modalidad</p>	<p>Para el 75 % puede ser por elección abierta, cerrada o por convención.</p>	<p>El 80 % del total de los candidatos debe elegirse a través de elecciones primarias cerradas.</p>
<p>Depuración del padrón electoral</p>	<p>No establece</p>	<p>A cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).</p>
<p>Intervención del organismo electoral</p>	<p>Sí pero opcional</p> <p>La ONPE puede intervenir a pedido del partido. La ONPE brinda apoyo y asistencia técnica</p>	<p>Sí y obligatorio</p> <p>La ONPE organiza el proceso en colaboración con los órganos de los partidos.</p> <p>En la elección de cargos directivos, los organismos electorales pueden brindar asistencia técnica facultativa, en el ámbito de sus atribuciones, a requerimiento del partido político, movimiento regional o alianza electoral.</p>

Simultaneidad	No. Entre 180 días antes de las elecciones y 21 días previos a vencimiento del plazo para la inscripción de partidos.	Sí. Primer domingo del mes de diciembre antes de las elecciones.
Participación de mujeres	30 % como mínimo	30 % como mínimo e intercalado
Participación de indígenas	No establece	No establece
Participación de jóvenes	No establece	No establece

Tuesta (2016a) coincide en que las elecciones deben ser simultáneas, organizadas por la ONPE y fiscalizadas por el JNE. Este autor propone que el RENIEC debe encargarse de la depuración del padrón electoral. El padrón (es decir la lista de quienes pueden votar y ser elegidos), para Tuesta, es un elemento capital para el desarrollo del proceso electoral interno. Según experiencias pasadas, el padrón electoral ha sido objeto de manipulación. Al estar en manos de un organismo nacional externo al partido, las elecciones internas se vuelven menos conflictivas.

Salcedo (2011) también concuerda en que la mejor manera de combatir la manipulación de las cúpulas partidarias es mediante la participación de las instituciones nacionales, como la ONPE, el RENIEC y el JNE. El mismo autor (2015) recomienda que el RENIEC tenga el manejo de los padrones electorales de todos los partidos.

Tuesta agrega otras propuestas. Por ejemplo, si en las internas de un partido no asiste un porcentaje determinado de los inscritos en el padrón de afiliados, entonces el partido perdería su inscripción. Otra propuesta es que el orden de los candidatos también sea el del resultado de la elección y así se evitaría el caer en el mercado de compra de posiciones en las listas.

Tuesta resalta una diferencia entre la organización de las elecciones internas primarias y las no primarias. Las primeras, coincide con el anteproyecto, deben estar a cargo de la ONPE y la impartición

de justicia recaerá en manos del JNE. Las elecciones internas no primarias pueden encargarse a un órgano electoral del partido, pero con la salvedad de que deben otorgarse garantías acerca de su independencia en relación a la dirección del partido.

Otro tema que menciona Tuesta es el referente a las elecciones plurinacionales. En esos casos, el autor recomienda que el sistema electoral interno incluya alguna variante de voto preferencial.

## Elecciones internas en el Perú

En los años ochenta –con un sistema incipiente de partidos, pero en consolidación–, se organizaban elecciones internas (competitivas), en una época en la que se podían identificar facciones dentro de las agrupaciones. Por ejemplo, el Partido Aprista Peruano (APRA) realizó elecciones internas desde 1983 para las candidaturas presidenciales; en los casos de las candidaturas a diputados se realizaban convenciones departamentales. Acción Popular también organizaba elecciones internas con participación de sus afiliados desde 1980, aunque la característica personalista del partido hacía que esos comicios no fueran del todo competitivos y, en realidad, el caudillo Fernando Belaúnde era quien decidía. De la misma manera que en el caso del APRA, en Acción Popular se realizaban convenciones departamentales para elegir candidatos a diputados.

En los años noventa, este sistema de partidos entró en crisis y dio paso a una etapa en la cual los partidos políticos retrocedieron y se desorganizaron. Como resultado de esta desestructuración, las organizaciones partidarias realizaban elecciones internas, pero estas estaban lejos de ser competitivas. Por citar un ejemplo, Perú Posible escogió a Alejandro Toledo, su candidato «natural», en convenciones nacionales, tanto en el 2000 como en el 2001 (ver Freidenberg, 2015c). Por su parte, Unión por el Perú y el APRA escogieron candidatos mediante convenciones. En el caso del fujimorismo, la cúpula de Cambio 90 eligió a su candidato (ver Alcántara, 2002).

Con la transición a la democracia, a inicios del nuevo milenio, surgió la necesidad de combatir la desaprobación y la desconfianza hacia los partidos políticos. La Ley de Partidos Políticos del 2003 es fruto

de estos esfuerzos. Esta norma indicaba que los partidos políticos debían escoger a sus candidatos mediante algún sistema de elección interna. Freidenberg (2005c) documenta que, en el 2004, Acción Popular fue la primera organización en adecuarse a esta ley. Este partido renovó a sus dirigentes mediante elecciones en las cuales cada militante representaba un voto. El APRA le siguió los pasos con elecciones internas para la renovación de sus cuadros distritales, provinciales y regionales, proceso bajo la supervisión de la ONPE y la Asociación Civil Transparencia.

En las elecciones generales del 2006 y del 2011, la tendencia dominante fue mixta. Por ejemplo, (en el 2006) entre los partidos que pidieron asistencia técnica a la ONPE, dos agrupaciones seleccionaron a sus candidatos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de sus afiliados y no afiliados y otras tres escogieron a sus candidatos a través del voto de sus afiliados. De otra parte, cinco partidos aplicaron el método de elección mediante delegados. En el 2011, entre los procesos en los cuales participó la ONPE, un partido utilizó el sistema de voto de los afiliados y seis, el sistema de elección mediante delegados.

En la siguiente tabla se resume la modalidad de elección adoptada de los principales partidos políticos que participaron en los ciclos de elecciones 2005-2006 y 2010-2011.

**TABLA N. ° 3: MODALIDAD DE ELECCIÓN POR PARTIDO POLÍTICO  
2005-2006 Y 2010-2011**

Partido Político	Modalidad para Presidente y Vicepresidente	
	2005-2006	2010-2011
<b>Acción Popular</b>	Delegados elegidos por los órganos partidarios.	Candidato de la alianza elegido por Perú Posible.
<b>Partido Aprista Peruano (APRA)</b>	Elección con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de afiliados y no afiliados (para presidente)  Delegados elegidos por los órganos partidarios (para vicepresidente).	Delegados elegidos por los órganos partidarios.

<b>Partido Popular Cristiano (PPC)</b>	Elección con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de afiliados.	Elección con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de afiliados
<b>Perú Posible</b>	Delegados elegidos por los órganos partidarios.	Delegados elegidos por los órganos partidarios.
<b>Fuerza 2011</b>		Delegados elegidos por los órganos partidarios.
<b>Partido Democrático Somos Perú</b>	Delegados elegidos por los órganos partidarios.	Candidato de la alianza elegido por Perú Posible.
<b>Movimiento Nueva Izquierda</b>	Elección con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de afiliados y no afiliados.	
<b>Partido Socialista</b>	Elección con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de afiliados.	
<b>Fuerza Social</b>		Delegados elegidos por los órganos partidarios.
<b>Fonavistas del Perú</b>		Delegados elegidos por los órganos partidarios.

Fuente: ONPE. Elaboración propia

## Democracia interna para las elecciones 2016

En las últimas elecciones generales del 2016 hubo experiencias variadas en cuanto al ejercicio de la democracia directa al interior de los partidos. Por ejemplo, el Frente Amplio representó un ejemplo de los efectos negativos de la democracia interna, ya que las elecciones en esta agrupación estuvieron a punto de ocasionar una ruptura interna entre las dos facciones en disputa. Este partido realizó sus comicios el 4 de octubre de 2015 y en ellos participaron 7 precandidatos presidenciales. Los favoritos, sin embargo, eran Verónica Mendoza, por la agrupación Sembrar, y Marco Arana, por el Movimiento Tierra y Libertad. Para la organización de estos comicios, el Frente Amplio no solicitó ayuda a la ONPE. Acabada la elección, y según los primeros resultados al 76 %, Mendoza ganaba por más de mil votos, aun cuando faltaba contabilizar los votos de provincias, los rurales y los de aparato, con los cuales se suponía que Arana podía recuperar posiciones. En Pomalca, provincia del departamento de Lambayeque, Arana ganaba con



más de cuatro mil votos mientras que su competidora acumulaba solo cuatrocientos, lo que según la prensa local, era imposible<sup>3</sup>. Desde la facción de Sembrar se presentó un audio que daba a entender una manipulación de las boletas de votación en Pomalca y se reclamaba el fraude. La respuesta del comité electoral fue anular las votaciones en la provincia; sin embargo, eso no resolvió el entuerto: Marco Arana pidió que se escrute meticulosamente la elección o que se convoque a un nuevo proceso electoral.

El lunes posterior a la elección, los resultados no oficiales sugerían que Arana había pasado a la cabeza. Estos rumores dieron paso a impugnaciones. Luego de varios días, durante los cuales se especulaba que el Frente Amplio se podría fraccionar, el sufragio pasó a segundo plano y la elección se resolvió mediante negociaciones entre los líderes de ambas facciones. Estas negociaciones resultaron en la designación de Mendoza como candidata presidencial y de Arana como candidato a la vicepresidencia y cabeza de lista al Congreso por Cajamarca.

Como se mencionó, la elección interna del Frente Amplio es un ejemplo del riesgo que se corre al llevar un proceso con dos facciones que buscan hegemonizar el partido y sin una institucionalidad interna que imparta justicia. A pesar de estos problemas, algunos analistas políticos consideran que el proceso fue exitoso por la tasa de participación y porque, finalmente, se escogió a una candidata competitiva, aunque se menciona que se hubiera evitado muchos problemas si la ONPE asesoraba u organizaba el proceso<sup>4</sup>.

Otro caso fue el del APRA, que para estas elecciones se alió con el PPC. El APRA escogió a su candidato en elecciones abiertas, en las cuales Alan García postuló como único precandidato. Pese a ello, Tuesta (2015) considera que estos comicios pueden considerarse como democráticos pues hubo igualdad de condiciones para los electores.

El caso del PPC es más complejo debido a una disputa entre dos facciones al interior del partido: una corriente ligada a Lourdes

3 Ver: [http://www.prensaelfiscal.com/publicacion/2016/01/24/distritales/denuncian-a-giovanna-constantini-por-amedrentar-dirigentes-en-pomalca#.WKT-M\\_kX22x](http://www.prensaelfiscal.com/publicacion/2016/01/24/distritales/denuncian-a-giovanna-constantini-por-amedrentar-dirigentes-en-pomalca#.WKT-M_kX22x)

4 Ver: <https://carlosleon.lamula.pe/2015/10/16/las-primarias-del-frente-amplio-un-balance/carlosleon/>

Flores, llamada «reformista» y otra vinculada al expresidente Raúl Castro, llamada «institucionalista». Esta disputa data de la campaña municipal del 2014. En aquella ocasión, la facción cercana a Flores avalaba la candidatura de Pablo Secada. Este candidato, sin embargo, era percibido como un advenedizo. Desde que asumió la presidencia del PPC en el 2003, Flores promovió la incorporación de jóvenes profesionales, incluso cuando ello iba contra la línea de carrera al interior del partido. Esta promoción generó asperezas con otros cuadros que también aspiraban a puestos clave. En la campaña del 2014, el grupo de los institucionalistas barajaba otras opciones, como Rafael Santos, alcalde de Pueblo Libre e, incluso, una posible alianza con Salvador Heresi. Finalmente, la candidatura de Secada naufragó tras hacerse públicas las denuncias de agresión verbal contra su esposa y contra una agente de policía (Ver: Puémape 2014 y 2016).

Esta confrontación por el liderazgo dentro del PPC resurgió en el 2015 a raíz del proceso de selección de dirigentes y de la decisión respecto a las elecciones generales del 2016. En este proceso, el presidente del partido, Raúl Castro, postulaba a la reelección. Lourdes Flores no postulo pues era consciente de su debilidad al interior del PPC (donde tenía el apoyo de los «reformistas», pero estos no movilizaban a las bases, a diferencia de los allegados al grupo institucionalista).

Luego de la elección de los dirigentes se decidiría, además, si el PPC iba a las elecciones generales del 2016 con candidato propio –la opción de Castro– o en alianza –la opción de Flores, que incluso se había comprometido con el APRA. El resultado de estas pugnas se expresó en una disputa por el padrón de afiliados, elemento clave de la elección. La negativa a inscribir a un grupo de adherentes del círculo de Flores llevó a que la lucha pasara a ser por el control del Tribunal Nacional Electoral (TNE). Luego de interpretaciones diversas de los estatutos, ambos bandos avalaban un TNE propio, que, a su vez, ratificaban dos resultados distintos. Este caso fue llevado hasta el Jurado Nacional de Elecciones. Finalmente, y luego de varias negociaciones, se optó por suspender las elecciones internas; postular en alianza con el Partido Aprista, con Lourdes Flores como candidata a la vicepresidencia, y que Raúl Castro candidateara al Congreso en el primer puesto del grupo



Verónica Mendoza (izq.) y Marco Arana (der) - precandidatos en las elecciones internas en el Frente Amplio

pepecista. Sin embargo, la fricción no acabó con esta decisión. En plena campaña, la candidata Flores se quejó de que la maquinaria del PPC estuviera más enfocada en la promoción de los candidatos congresales que en impulsar la plancha presidencial. El resultado de la elección general no fue auspicioso para este partido pues no logró representación congresal.

El caso del PPC es un ejemplo de cómo la democracia interna puede desgastar a un partido dividido en facciones antagónicas. Evidencia, además, la necesidad de tener un tribunal de justicia neutral y ajeno a la burocracia partidaria, o de la intervención de la institución electoral nacional, para que resuelva casos como el que experimenta esta agrupación. Finalmente, también aporta elementos para pensar que, luego de una elección interna, los miembros de las facciones no siempre van a colaborar con el candidato elegido, menoscabando así la competitividad del partido.

Acción Popular, otro partido histórico, también organizó comicios internos cerrados donde se presentaron ocho precandidatos, tres de los cuales no eran del partido. Las elecciones se celebraron el 20 de diciembre de 2015 y el ganador fue Alfredo Barnechea. No

hubo disputas en torno a esta selección, pero sí respecto a la forma cómo se seleccionaron los candidatos al Congreso y al Parlamento Andino<sup>5</sup>.

A diferencia de estos casos en los cuales la modalidad de elección fue mediante elecciones abiertas o cerradas, el partido Peruanos por el Cambio practicó la elección mediante delegados. Los 64 delegados se reunieron y seleccionaron al candidato «natural» Pedro Pablo Kuczynski, quien fue el único precandidato.

Un caso resaltante es el del partido fujimorista Fuerza Popular. En la prensa hay pocas referencias acerca de la modalidad en que este partido escogió a Keiko Fujimori como su candidata. Se sabe que la elección formal fue mediante delegados. De hecho, se conoce que en el departamento de Cusco se realizó una elección para definir al delegado provincial que asistiría a las elecciones internas generales<sup>6</sup>.

En resumen, se puede observar que la mayoría de partidos organizaron sus comicios internos con un solo precandidato, generalmente un caudillo. En estos casos, el mecanismo de democracia interna sirvió como un prerrequisito necesario para una elección con resultado conocido, una suerte de fachada para una decisión tomada de antemano.

Los casos más álgidos de conflictos en los partidos en los cuales sí hubo competencia se produjeron en el Frente Amplio, que optó por elecciones internas abiertas pero sin supervisión de la ONPE, y en el del PPC que optó por elecciones abiertas para sus afiliados, pero también sin supervisión. En ambos la prensa especuló acerca del rompimiento de los partidos. En el caso de Acción Popular hubo conflictos pero fueron más moderados.

5 Ver: <https://poder.pe/2016/02/15/00781-tambien-se-habrian-registrado-irregularidades-en-accion-popular/>

6 Ver: <http://www.cuscoenportada.com/fuerza-popular-cusco-eligio-a-su-delegado-provincial-para-las-elecciones-internas>



Izq.: Lideresa del PPC Lourdes Flores Nano. - Der.: expresidente Raúl Castro

## Conclusión

El objetivo de este documento es evaluar los mecanismos de democracia interna en los partidos políticos en el Perú. Desde la implementación de la Ley de Partidos Políticos en el 2003, el sistema jurídico brinda opciones de democracia interna a los partidos. La intención tras la introducción de estos mecanismos de democracia directa es acortar la brecha entre los ciudadanos y la política en general, y las organizaciones políticas en particular. Diferentes sondeos revelan que los ciudadanos desconfían mucho de los partidos políticos y se interesan poco en la política, a la que perciben como una actividad deshonesta.

La idea tras la reforma fue crear partidos políticos más competitivos y transparentes; el problema es que esta reforma buscó la transformación a través de la normatividad. En efecto, propuso que los partidos políticos implementasen algún mecanismo de democracia interna: elecciones abiertas con el voto de afiliados y no afiliados, elecciones internas con el voto solo de los afiliados y elecciones internas mediante asamblea de delegados. A lo largo del tiempo, los partidos políticos han empleado estas variedades; sin

embargo, podemos indicar que la opción predominante ha sido la elección mediante delegados.

Por lo general, esta modalidad ha servido como fachada para salvaguardar las prácticas usuales de los caudillos y de los líderes históricos. Por ejemplo, en las últimas elecciones generales del 2016, los partidos que la utilizaron convocaron a elecciones con un precandidato único quien, a su vez, era el caudillo del partido. Es difícil pensar que Pedro Pablo Kuczynski, Keiko Fujimori, Alan García o César Acuña hubieran tenido rivales al interior de sus agrupaciones. En estos casos, las elecciones internas sirvieron como un mecanismo para refrendar los liderazgos conocidos y para cumplir con la normatividad vigente, no como una práctica democrática y competitiva al interior las organizaciones políticas. Como menciona Carlo Magno Salcedo, experto en temas electorales, las precandidaturas únicas no son ilegales pero no es la finalidad de la ley actual<sup>7</sup>. Las aspiraciones de transparencia y competitividad naufragaron en la dura realidad de las normas informales que siguen los partidos políticos.

Esto choca, además, con la meritocracia y el recambio generacional que existen al interior de los partidos. Si bien es difícil pensar en cuadros políticos que representen competencia para los caudillos actuales, no es tan difícil ubicar nuevos liderazgos en las agrupaciones. En algún momento incluso Alan García representó la renovación de su partido luego de la partida del caudillo histórico, Víctor Raúl Haya de la Torre, y la pronta jubilación de los líderes de la vieja guardia. Para que surjan figuras con posibilidades reales de ser candidatos no debería ser necesario que estas esperen la jubilación de la generación anterior, sino que la normatividad tendría que prever mecanismos para que las nuevas generaciones puedan competir en igualdad de condiciones. Sin embargo, habría que acotar que esto no cumple las expectativas de los proponentes de la implementación de mecanismo de democracia interna, aunque el uso dado a la modalidad de delegados no necesariamente es negativo. Es plausible pensar que si estos partidos hubieran seguido otra modalidad, más competitiva y transparente, el resultado hubiera sido el mismo, es decir la elección del caudillo. Pero, al

<sup>7</sup> Ver: <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/mayoria-partidos-celebra-sus-comicios-solo-candidato-noticia-1859784>

haber usado un método de elección con candidato único o mediante convenciones, estos partidos evitaron exponer sus problemas internos y llegaron más fortalecidos a la elección general.

Esta salvedad la extraemos desde la experiencia de aquellos partidos que trataron de ser más competitivos y transparentes. Conforme lo predecía la literatura, las elecciones internas abiertas tienden a producir conflictos entre las facciones. En el caso peruano, en 2016, el riesgo de conflictos se hizo evidente en los casos del Frente Amplio y de Acción Popular.

Un tema pendiente en la normatividad electoral es cómo hacer en los casos donde el partido termina desgastado en las elecciones internas a consecuencia de la lucha entre facciones. La literatura y la experiencia peruana indican que este desgaste luego pasa la factura en la elección general: el partido llega con una marca partidaria empañada y con facciones que no quieren colaborar entre sí, sobre todo aquellas que perdieron en las elecciones internas. Luego de una elección se dice que la gobernabilidad depende menos de las acciones de los gobernantes y más del consenso de los perdedores, quienes tienen que aceptar los resultados con la esperanza de tener una próxima opción de ganar (Ver Anderson et al., 2005). De la misma manera en las elecciones internas de los partidos, la legitimidad del candidato elegido y su viabilidad depende en gran parte del consenso de la facción del candidato derrotado. Para que esta facción acepte los resultados y colabore en la campaña del ganador, una posibilidad es que la legislación garantice que este grupo no quede excluido de otros puestos y, además, la posibilidad de rotación futura en los cargos de dirigencia.

La literatura también identifica efectos positivos y en el caso peruano podemos registrar algunos como la valiosa tasa de participación de afiliados y no afiliados en algunas elecciones internas, sobre todo en el caso del Frente Amplio. Sin embargo, son pocos los aspectos positivos que se pueden rescatar de estas experiencias.

En resumen, estos mecanismos descritos fueron ideados como formas de incrementar la democracia en partidos políticos en crisis. Esta visión normativa chocó contra la dura realidad de las agrupaciones personalistas y caudillistas que usaban las reglas informales para perpetuar a los dirigentes y a los candidatos.

La experiencia internacional arroja algunos aspectos positivos y muchos aspectos negativos de la implementación de elecciones internas en los partidos políticos. En nuestro país, la experiencia de las elecciones generales del 2016 no permite sacar conclusiones auspiciosas respecto al funcionamiento de los mecanismos de democracia interna. A lo sumo, las elecciones en los partidos políticos han servido para refrendar caudillismos o para generar conflictos internos, con pocos efectos positivos identificables.

Sin embargo, una reforma de las condiciones actuales es necesaria; la propuesta vigente en el anteproyecto de ley del JNE es un paso en esta dirección. Se espera resultados positivos, aunque las consecuencias finales son inciertas. La normatividad misma debería considerar los mecanismos de cambio necesarios para perpetuar los elementos positivos y reformular los negativos, y que estos no se conviertan en un nuevo status quo pernicioso.



## Sobre el autor

Arturo Maldonado es Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad Vanderbilt (Nashville, Tennessee) y sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se especializa en análisis político y en métodos de investigación en ciencia política. En su alma mater, dicta los cursos Estadística para el Análisis Político, Métodos de Investigación en Ciencia Política y Comportamiento Electoral Peruano. También es autor de diversos ensayos en los temas de su especialidad.

Es socio 50mas1. Grupo de Análisis Político, institución en la que coordina diversos proyectos en curso relacionados a temas políticos y electorales. Asimismo, escribe una columna semanal en el diario El Comercio.

## Referencias

### **ACHEN, Christopher y Larry BARTELS**

2016 Democracy for Realists: Why Elections do not Produce Responsive Government. New Jersey: Princeton University Press.

### **ALCÁNTARA, Manuel**

2002 Experimentos de Democracia Interna: las primarias en América Latina. Working paper, 293, consultado el 20 de febrero de 2017, en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/293.pdf>

### **ANDERSON, Christopher et al.**

2005 The Losers' Consent. Elections and democratic legitimacy. Oxford University Press. Oxford: UK.

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

2003 Ley 28094. Ley de partidos políticos. Lima, 23 de octubre

### **CONVERSE, Philip**

1964 The nature of belief system in mass publics. Critical Review, 18: 1-3, pp. 1-74.

### **FREIDENBERG, Flavia**

2010 Los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina. Revista Elecciones. Lima, vol. 9, no 10.

2007 Democracia interna en los partidos políticos. En NOHLEN, Diether y otros (editores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 627-678.

2005c Selección de candidatos, partidos y democracia de los Países Andinos. En SAMPLE, Kristen y Daniel ZOVATTO (Editores.). Democracia en la Región Andina, los telones de fondo.

Lima: International IDEA, pp. 61-91

2005b Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. Polis. Santiago, vol. 1, no 1.

2005a Abriendo la caja negra. Reformas partidistas y dilemas democráticos en América Latina. Apuntes Electorales. Toluca, vol. 5, no 22, pp. 1-19.

### **GUEDES, Alejandro y Diego LUJÁN**

2012 Efectos de las primarias presidenciales en la eficiencia de las candidaturas. Analizando el caso de Uruguay (2009).

### **HERNÁNDEZ, Rubén**

2002 La democracia interna de los partidos políticos. Revista de Derecho Político. Madrid, no 53, pp. 473-492.

### **LEVITSKY, Steven**

2015 Los riesgos de las elecciones primarias. en Diario La República. Lima, 6 de septiembre de 2015. Consulta: 23 de marzo de 2017. <http://larepublica.pe/impresas/opinion/701350-los-riesgos-de-las-elecciones-primarias>.

### **OROZCO, J. Jesús**

2004 La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **PIÑEIRO, Rafael**

2009 La selección de candidatos en América Latina. Revista de ciencia política. Santiago, 2009, vol. 29, no 1, pp. 201-203.

### **PUÉMAPE, Félix**

2016 La fe de los sobrevivientes. Una mirada a la ¿última? campaña electoral de Alan García (y Lourdes Flores). En Anticandidatos, el thriller político de las elecciones 2016. Lima: Planeta.

2014 ¿La democracia interna impide el éxito electoral? Una mirada al caso del Partido Popular Cristiano (PPC). Revista Argumentos, Edición N°5, Año 8.

### **SALCEDO, Carlo Magno**

2015 Lecciones de las elecciones del Frente Amplio. En Cuestiones de la Polis. Consulta: 22 de febrero de 2017.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2015/10/12/lecciones-de-las-elecciones-del-frente-amplio/>

2011 El problema no es el voto preferencial. En Cuestiones de la Polis. Consulta: 22 de febrero de 2017.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2011/11/02/el-problema-no-es-el-voto-preferencial/>

### **SARTORI, Giovanni**

2000 Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.

SPIES, Dennis y André Kaiser

2012 Does the mode of candidate selection affect the representativeness of parties?. Party Politics Vol. 20, Issue 4, pp. 576-590.

### **TUESTA, Fernando**

2016a Más allá del expediente, partidos existentes. En Política. Consulta: 22 de febrero de 2017.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2016/09/25/mas-alla-del-expediente-partidos-existentes/>

2016b El padrón factor básico. En Política. Consulta: 22 de febrero de 2017.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2009/05/27/el-padron-es-un-factor-basico/>

2015 El APRA y el partido único. En *Polítika*. Consulta: 22 de febrero de 2017.

**ZOVATTO, Daniel**

2010 La Reforma Política en América Latina: Evolución, actualidad, tendencias, efectos. *Revista Política Colombiana*. El nuevo ajedrez político. Bogotá, no 5, pp. 108-133.

2008 Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En FONTAINE, Arturo y otros (editores). *La reforma de partidos políticos en Chile*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, Projectamérica, Corporación de Estudios para Latinoamérica, pp.159-189.

2006a Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México DF: IDEA-IIJ- UNAM.

2003 Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. s/l: s/e.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2144/6.pdf>





