

# **La democracia interna: una propuesta de medición para los partidos políticos mexicanos**

**Autor:** Gabriel Corona Armenta | [gacoar@unam.mx](mailto:gacoar@unam.mx)  
**Coautor:** Carlos Guadarrama Cruz | [guadarramacc91@hotmail.com](mailto:guadarramacc91@hotmail.com)

**Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto Electoral del Estado de México**

**Área temática II. Política comparada  
Partidos y sistemas de partidos**

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en colaboración con la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, del 22 al 24 de julio de 2015

Palabras clave: democracia interna, partidos políticos, México.

# La democracia interna: una propuesta de medición para los partidos políticos mexicanos

*Gabriel Corona Armenta<sup>1</sup>*  
*Carlos Guadarrama Cruz<sup>2</sup>*

## Resumen

La democracia interna en los partidos políticos es un fenómeno difícil de medir. Por ello es oportuno construir indicadores que permitan observarla en su interior. Hay diversos autores que han enunciado algunas de las características que deben tener los partidos democráticos en su interior, sin embargo, son insuficientes. Esta propuesta va en el sentido de diseñar un instrumento común de medición de la democracia interna en los partidos que forman el espectro político mexicano. Sin embargo, todavía sus alcances son limitados. Sólo incluye algunas propuestas de medición que servirán para construir indicadores más sólidos para su cuantificar el fenómeno.

Palabras clave: democracia interna, partidos políticos, México.

## 1. Introducción

El objetivo de la ponencia es ofrecer un instrumento de medición de la democracia interna en los partidos políticos mexicanos. La hipótesis central sugiere que los partidos mexicanos presentan déficits democráticos en sus procesos internos, porque no logran satisfacer adecuadamente los requisitos mínimos de democracia establecidos en sus estatutos y en la legislación electoral. Lo anterior es consecuencia de factores internos y externos que los impulsan constantemente a prácticas autoritarias.<sup>3</sup> Por lo tanto es preciso medir el nivel de democracia interna que cada uno de ellos practica, para conocer mejor su funcionamiento.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo en la misma universidad (actualmente con licencia). Actualmente es consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. Correo electrónico: gacoar@unam.mx

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la materia de Sistemas de Partidos y Sistemas Electorales en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM. Correo electrónico: guadarramacc91@hotmail.com

<sup>3</sup> Si se hace una analogía con los sistemas políticos, Stoppino (2000) señala que "en la tipología de los sistemas políticos se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas" (p. 125).

La propuesta de medición parte de la premisa de que la ausencia de la democracia interna impide el avance de los sistemas políticos en el mismo sentido, ya que es difícil que un partido pueda crear democracia si no funciona de forma similar.<sup>4</sup> Se afirma lo anterior, a pesar de algunos planteamientos que sugieren que la democracia no debe buscarse al interior de los partidos sino entre ellos (Rahat, *et. al.*, 2008, p. 674).

La ponencia inicia con dos breves apartados dedicados a exponer el interés por estudiar la democracia interna en los partidos políticos y la definición del concepto. En otro más examina algunas propuestas de medición de la democracia intrapartidaria. En el siguiente apartado se exponen los indicadores de la propuesta de medición de la democracia interna en los partidos políticos mexicanos. Por último, en la conclusión se recogen algunas ideas sobre la democracia interna, los alcances de la propuesta de medición y el camino a seguir en este tema.

## **2. El interés inicial por la democracia interna**

La democracia interna en los partidos políticos es un tema vigente, en virtud del reto que representa para estos actores fundamentales de la vida democrática de los sistemas políticos, que deben ser transmisores de la voluntad del pueblo y no sólo organizaciones que compiten por votos (Catón, 2006, p. 346). Los escasos estudios sobre esta temática consideran que, de alguna forma, un partido es un sistema político en miniatura, ya que posee muchos de sus rasgos característicos, al tener una estructura jerárquica de autoridad, un sistema electoral, métodos para reclutar dirigentes, recursos para definir sus objetivos e instancias para resolver conflictos internos del sistema (Sartori, 2005, p. 97).

A pesar de ser una preocupación importante entre los estudiosos, el tema de la democracia interna en los partidos políticos ha sido relegado a un segundo plano. Es notable el predominio de estudios que prefieren atender cuestiones como la relación de los partidos con los procesos de cambio político, la interacción en el sistema de partidos y su anclaje en la sociedad, la vinculación con instituciones del sistema político, el rendimiento electoral y la crisis de representación por la que atraviesan (Espejel, 2013, pp. 35-36).

---

<sup>4</sup> En sus términos, Rahat, *et. al.* (2008) señalan: “La relación entre la democracia al interior de los estados y la democracia al interior de los partidos no es un asunto separado, ni uno idéntico, sino más bien uno complementario” (p. 674).

Los primeros trabajos sobre democracia interna en los partidos se remontan a los inicios del siglo pasado. La primera obra fue la de Moisei Ostrogorski (2008), quien apunta que la formación de grupos oligárquicos es la consecuencia natural de la incapacidad de las masas para gobernarse. En este sentido, explica que la existencia de los partidos es más una herramienta de las minorías gobernantes, que un instrumento de participación y representación ciudadana.

Por su parte, Robert Michels (2008) resume en su tesis sobre la ley de hierro de la oligarquía los riesgos de la concentración del poder en pocas manos. Sostiene que la vida de los Estados modernos se encuentra dominada por los partidos, los cuales ejercen el verdadero poder, junto con otro tipo de corporaciones, asociaciones y grupos. Sostiene también que en las sociedades modernas los individuos están a merced de las organizaciones, las cuales suelen constituirse y funcionar oligárquicamente, vulnerando constantemente los derechos fundamentales de sus miembros y, con ello, la vida democrática.

El tema sigue siendo relevante porque la ausencia de ésta impide el avance de los sistemas políticos en el mismo sentido, de ahí que el tema sigue siendo un punto de debate. A tal grado lo es que para algunos la democratización de los partidos políticos debe estar ordenada por el Estado y no por sus disposiciones estatutarias. Esto genera cierto rechazo en los partidos, que temen que la legislación reguladora de su vida interna sirva al Estado como medio de control sobre ellos (Cárdenas, 1992, p. 182).

### **3. Los alcances del concepto**

El concepto de democracia intrapartidaria provoca opiniones divididas, que pueden ser resumidas en tres posturas. La primera considera que la exigencia de la democracia interna debe estar plasmada en las normas. La segunda sostiene que es la propia sociedad o la capacidad autorreguladora de los partidos la que debe propiciar la existencia de prácticas democráticas internas. Por último, la tercera señalala imposibilidadde corregir las tendencias oligárquicas en el seno de los partidos políticos (García, 2008, pp. 118-119).

La democracia interna es un término que se refiere a la forma de organización interna y la toma de decisiones de los partidos políticos. Está relacionada con la selección de candidatos a cargos públicos, la elección de cargos directivos del partido, las decisiones de contenido y

la rendición de cuentas (Catón, 2006, p. 345). La democracia interna reposa sobre dos pilares básicos: el derecho de participación de los afiliados y el derecho de auto organización de los partidos (Gallo, 2005, pp. 29-30). También descansa sobre valores como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo democrático (Cárdenas, 1992, p. 210).

No hay una sola definición de la democracia interna, más bien existe una amplia variedad de interpretaciones sobre ella. Por ejemplo, algunos autores sólo consideran las cuestiones relativas a controles o procedimientos, para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos (Hernández, 2002). Otros hacen referencia al problema del poder, su configuración, acceso y grado de democracia presente en la designación de quienes ocupan el poder (Cárdenas, 1992).

Otros autores la conciben como la adopción de los principios democráticos en el interior de los partidos políticos (Freidenberg, 2006). También hay quienes la identifican a partir de indicadores sobre transparencia, rendición de cuentas e inclusión de grupos minoritarios en los partidos (Breth y Quibell, 2003), así como quienes señalan que se trata de una distribución del poder intrapartidario (Espejel, 2015).

#### **4. Las propuestas de indicadores de la democracia interna**

Como ya se mencionó, la democracia intrapartidaria es un fenómeno difícil de medir. Algunos autores han hecho propuestas para analizar el grado de democracia interna que los partidos políticos practican. Tales propuestas están enfocadas principalmente a medir el nivel democrático de los procesos internos para tomar decisiones, como es la selección de dirigentes y candidatos, así como en los procedimientos de control de los dirigentes por las bases. En esta sección se exponen algunas propuestas de indicadores para la medición de la democracia intrapartidaria.

##### *a) La propuesta de Susan Scarrow y Sefakor Ashiagbor*

En su trabajo, estos autores sostienen que los partidos políticos democráticos varían mucho en cuanto a sus objetivos, distribución política, pautas y principios. Por lo tanto, si algunos incumplen algunos detalles específicos no necesariamente son antidemocráticos. También puede ocurrir que aquellos que tienen estatutos democráticos, se comporten de manera

antidemocrática (2008, p. 2). Bajo esta lógica, Ashiagbor señala que un partido será democrático si cumple con ciertos requisitos establecidos en las dimensiones de comportamiento y organización.<sup>5</sup>

La primera dimensión a la que aluden estos autores se refiere a la forma en que los partidos lidian con los conflictos internos y externos, la manera en que actúan de forma responsable con los ciudadanos que dicen representar. La segunda dimensión tiene que ver con las opciones organizacionales y los procedimientos internos de un partido, que ayudan a definir lo que representa (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Contenido de las dimensiones propuestas por Scarrow y Ashiagbor**

Comportamiento	Organización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a los derechos humanos.</li> <li>• Respeto a las elecciones legítimas como la base del gobierno.</li> <li>• Respeto a los procesos electorales.</li> <li>• Respeto a otros partidos y la libre competencia.</li> <li>• Compromiso con la no violencia.</li> <li>• Comunicación de principios, propuestas de políticas y logros.</li> <li>• Promoción de la participación política.</li> <li>• Gobierno responsable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición y protección de la marca partidaria</li> <li>• Condiciones para la militancia en el partido</li> <li>• Relaciones entre las unidades del partido</li> <li>• Mecanismos de solución de controversias</li> <li>• Selección de los dirigentes y los candidatos del partido</li> <li>• Cumplimiento de las reglas internas</li> <li>• Rendición de cuentas en las finanzas de un partido</li> <li>• Medidas para afrontar la corrupción política</li> </ul>

Fuente: (Scarrow y Ashiagbor, 2008)

Ambos autores reconocen que las reglas y procedimientos internos claros son invaluable para los partidos que buscan una victoria electoral a largo plazo, porque los procedimientos que normalizan los conflictos internos pueden contribuir a la longevidad del partido, particularmente si las reglas son transparentes, publicitadas, entendidas por los militantes y aplicadas (Scarrow y Ashiagbor, 2008, p. 6).

*b) La propuesta de Flavia Freidenberg*

La manera en que la organización toma decisiones a través de algunos procesos internos, y la calidad de estos, es el punto de partida que Flavia Freidenberg (2009) considera para

<sup>5</sup>Sefakor Ashiagbor (2009) menciona que la organización de los partidos, y por ende su democracia interna, puede ser discutida en los términos de la institucionalización, la inclusión, la descentralización y la participación (directa e indirecta).

medir los niveles de democracia interna en los partidos políticos. En su trabajo, Freidenberg considera que los procesos trascendentales al interior de los partidos, y por lo tanto susceptibles de observación, son los siguientes:

- i) Procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas.
- ii) Participación de sectores sociales subrepresentados en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración del programa.
- iii) Rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases (Freidenberg, 2006, p. 4).

El primer proceso abarca los mecanismos de selección de las personas que competirán en los comicios o que formarán los órganos directivos del partido. Dichos mecanismos serán democráticos si el partido político contempla celebrar elecciones incluyentes y con una alta participación de militantes. En caso contrario, serán no democráticos cuando la designación de candidatos y dirigentes sea realizada por una sola persona.<sup>6</sup>

El segundo proceso implica la presencia de minorías y de grupos poco representados en los órganos de dirección y en las candidaturas. Con lo anterior se garantiza que grupos sociales como las mujeres y los jóvenes participen e influyan en la toma de decisiones partidarias. Finalmente, el tercer proceso implica que los dirigentes de los partidos respondan a las exigencias de los miembros del partido y de los ciudadanos.

Lo que se debe hacer notar es que para Freidenberg, los tres procesos mencionados no implican por sí mismos la existencia de democracia interna en los partidos políticos. Más bien, serán democráticos hasta que las características o propiedades que enlista sean visibles en los procesos de toma de decisiones. Las características que enuncia son las siguientes:

- *Competencia*: significa que al menos hay dos posiciones enfrentadas en el proceso de decisión en condiciones de equidad con respecto al acceso y manejo de recursos.
- *Competitividad*: esta propiedad de la competencia mide el grado de rivalidad entre al menos dos posiciones.

---

<sup>6</sup> La selección de candidatos (y dirigentes) puede ser observada con el marco analítico elaborado por Hazan y Rahat (1998).

- *Incertidumbre*: supone que no se conoce de antemano cuál va a ser la decisión que se tome (Freidenberg, 2009, p. 287).<sup>7</sup>

La propuesta anterior redefine el concepto de democracia interna, al dotarlo de propiedades observables en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, un partido será democrático si en él hay dos o más posiciones enfrentadas que rivalicen, sin saber de antemano quien obtendrá el triunfo.

c) *La propuesta de Nelson Villavicencio*

En comparación con las dimensiones propuestas por los autores anteriores, Villavicencio (2013) plantea que la democracia interna en los partidos debe ser analizada a través de su composición, organización y participación.<sup>8</sup> Cabe mencionar que estas dimensiones forman parte del Índice Evaluador de Democracia Interna de Partidos Políticos (IEDIP); un instrumento de medición en el que este autor ha elaborado. Las dimensiones propuestas por este autor son las siguientes:

- *Composición*: expresa si el partido político posee internamente la representación efectiva de sectores tradicionalmente excluidos de los partidos políticos.
- *Organización*: expresa los aspectos clave para la democracia interna de cualquier organización.
- *Participación*: señala que la participación debe ser un elemento transversal en los partidos políticos (Villavicencio, 2013).

Para mayor claridad, el autor desglosa cada dimensión en una serie de indicadores. Por ejemplo, en la dimensión de composición es posible identificar si grupos sociales como mujeres, jóvenes e indígenas tienen posibilidad de acceder a los espacios de poder al interior de algún partido o a las listas de candidatos a puestos de elección popular.

Por su parte, la dimensión de organización es medida a través de indicadores como los siguientes: 1) la capacidad de que los militantes puedan escoger sus representantes; 2) que el partido esté estructurado en función de la división política del país donde funge; 3) que los militantes puedan conocer de primera línea a los demás miembros del partido; 4) que se

---

<sup>7</sup> Incluso esta autora menciona una cuarta característica que es la conflictividad, sin embargo, no presenta una definición de ésta.

<sup>8</sup> Este autor denomina como componentes a lo que aquí se ha denominado dimensiones.

sepa cómo se compone, quienes pueden conformar las instancias de control, disciplina y la electoral (Villavicencio, 2013).

Por último, la dimensión de participación se puede medir a través de los siguientes indicadores: 1) espacios de participación de la militancia a nivel horizontal dentro de la estructura del partido; 2) espacios de discusión semipermanentes con las autoridades nacionales; 3) instrumentos normativos para la reconsideración de decisiones y 4) espacios de participación para la elaboración del programa y la estrategia del partido.

Lo relevante del IEDIP es la introducción de una escala cuantitativa para medir el nivel democrático del partido, a través de la suma de porcentajes respectivos de cada una de las dimensiones. Esto permite apreciar el grado de democracia en los partidos (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Dimensiones e indicadores del Índice Evaluador de la Democracia Interna de Partidos Políticos**

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Porcentaje de cada indicador</b>	<b>Porcentaje de la dimensión</b>
Composición	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Participación de mujeres en la estructura partidaria y cargos de representación popular</li> <li>e) Participación de jóvenes en la estructura partidaria y cargos de representación popular</li> <li>f) Disposición estatutaria para la postulación de mujeres, jóvenes y etnias indígenas</li> <li>g) Posición en la listas de los grupos de mujeres, jóvenes e indígenas</li> <li>h) Posibilidad de postulación a todos los cargos para jóvenes, mujeres y etnias indígenas</li> <li>i) Disposición estatutaria para la participación de las regiones en el órgano máximo de decisión política</li> </ul>	5.55 %	33.3%
Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Procedimiento de elección de autoridades del partido y públicas actuales</li> <li>b) Mecanismo de elección interna de base para los cargo de representación pública</li> <li>c) Lapsos de mandato de las autoridades partidistas</li> <li>d) Re-elección</li> <li>e) Estructurafederal-descentralizada donde actúe el partido político</li> <li>f) Acceso de los militantes al padrón electoral</li> <li>g) Modo de composición de tribunal de control o disciplinario</li> <li>h) Modo de composición del órgano encargado de organizar las elecciones internas</li> <li>i) Disposición de normativa interna para el uso de las finanzas del partido</li> </ul>	3.70 %	33.3 %
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Espacios de participación de la militancia a nivel horizontal en base a la estructura del partido</li> <li>b) Espacios de discusión semi-permanentes con las autoridades nacionales</li> <li>c) Instrumentos normativos para la reconsideración de decisiones</li> </ul>	8.33 %	33.3%

	d) Espacios de participación para la elaboración del programa y estrategia del partido		
--	--	--	--

Fuente: Elaboración con base en (Villavicencio, 2013, pp. 15-17).

*d) La propuesta de INCIDE Social*

En 2014, la asociación civil Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social) presentó un trabajo intitulado *Participación y reciprocidad en los partidos políticos mexicanos*, coordinado por Clara Jusidman. Esta investigación es relevante, porque es un acercamiento a la vida interna de los partidos políticos mexicanos. En esa investigación, los colaboradores definen que la participación y la reciprocidad son dimensiones que permiten apreciar el nivel de democracia interna que practican los partidos políticos mexicanos. La definición de cada dimensión se presenta a continuación:

- *Participación*: señala cómo se articulan las estructuras partidistas, cómo interactúan y construyen la representatividad, principalmente en los procesos de selección de los integrantes de los órganos directivos y de los candidatos a puestos de elección popular, en los tres ámbitos que comprende la estructura de los partidos políticos en México (nacional, estatal y municipal).
- *Reciprocidad*: significa considerar las necesidades, demandas y exigencias de la militancia y la ciudadanía para incorporarlas en las decisiones partidistas.

La segunda dimensión es analizada a través de algunos procesos de toma de decisiones, como la “definición de las plataformas electorales, elaboración y modificación de los documentos básicos y reglamentos, definición de posturas políticas, procesos de consulta, control y seguimiento, auditorías ciudadanas al funcionamiento interno” (Jusidman, 2014, p. 20).

Las dimensiones anteriores son estudiadas en los ejes de análisis normativo, procedimental y operativo. El primer eje se utiliza para reconocer si los partidos permiten a militantes y ciudadanos participar en procesos internos para tomar decisiones. El eje procedimental ayuda a identificar si en la normatividad de los partidos políticos se establecen procedimientos y/o mecanismos que garanticen la participación de la militancia y/o de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Por último, el eje operativo permite identificar cómo los partidos incumplen con los ejes normativo y procedimental, mediante la identificación de casos en los que se vean

afectados los derechos de la militancia y en aquellos donde los órganos directivos incumplan con sus obligaciones o facultades de promover la participación (Jusidman, 2014, p. 21).

e) *La propuesta de Alberto Espejel*

La siguiente propuesta de dimensiones es reciente. Considera que la democracia interna es la distribución de poder al interior de los partidos. Puede definirse como “una serie de reglas, formales e informales, y, sobre todo, procesos que permiten la toma de decisiones colectivas, las cuales distribuyen el poder intrapartidario” (Espejel, 2015, pp. 35-36).

Este autor se puede ubicar entre aquellos que también clasifican a la democracia intrapartidaria como una democracia procesal.<sup>9</sup>Espejel reconoce que para analizar a la democracia interna son factibles los tres procesos que Flavia Freidenberg enuncia. Sin embargo, en el caso de las dimensiones o características, Espejel propone las siguientes:

- *Participación*: se refiere a la inclusión de la militancia en las principales decisiones del partido.
- *Competencia*: se relaciona con la existencia o no de varios contendientes y de la incertidumbre en un proceso electoral interno.
- *Representación*: tiene que ver con la presencia de grupos y/o minorías en los órganos ejecutivos del partido.
- *Control político*: se relaciona con la rendición de cuentas de los dirigentes hacia el militante.

La propuesta de Alberto Espejel resalta una dimensión denominada control político, con la cual avanza en el análisis de los procesos de rendición de cuentas de dirigentes y candidatos. Las otras tres dimensiones son semejantes a las planteadas por Freidenberg, en relación a quiénes participan en las decisiones relevantes en el partido y cuáles son las condiciones para que una propuesta, candidato, dirigente o programa triunfe. Para identificar dichas dimensiones, Espejel propone una serie de preguntas e indicadores que a continuación se señalan (ver cuadro 3)

---

<sup>9</sup>Véase Charles Tilly (2000, p.39)

**Cuadro 3. Propuesta de medición de Alberto Espejel**

<b>Dimensiones</b>	<b>Pregunta</b>	<b>Indicador</b>
Participación	¿Quién o quiénes toman las decisiones?	Selección de dirigentes nacionales y candidatos presidenciales.
Competencia	¿Existe la posibilidad de que triunfe más de un contendiente?	Selección de candidato presidencial y dirigente nacional
Representación	¿Quién o quiénes están representados en los órganos ejecutivos?	Composición de la dirigencia nacional del partido
Control político	¿Quién o quiénes controlan a los dirigentes?	Mecanismos de control como la revocación de mandato, periodos de gobierno fijos, no reelección e incompatibilidad de cargos.

Fuente: elaboración propia con base en Espejel (2015).

En la propuesta anterior, las dimensiones a considerar son la participación y el control político, porque a través de ellas los militantes son incluidos en la toma de decisiones, para convertirse en un contrapeso a las acciones de los dirigentes y candidatos. Para Espejel, “un partido será más democrático cuando sus dirigentes nacionales y candidatos sean electos por los miembros a través de elecciones competitivas, y cuando los militantes controlen a los gobernantes, no al revés” (2014, p. 95).

## **5. Una propuesta de indicadores de la democracia interna para los partidos políticos mexicanos**

### *a) Elementos a considerar en la construcción de la propuesta*

Antes de plantear una propuesta de medición de la democracia interna, conviene precisar que la misma está condicionada por la existencia de grupos de poder, que formalmente se rotan en los cargos directivos, controlan los procesos internos de toma de decisiones y limitan los derechos de los militantes, así como por otras razones internas y externas. Entre las internas están las dificultades logísticas, las prácticas clientelares y la manipulación del voto; entre las segundas el ambiente político y los ataques de grupos empeñados en impedir su crecimiento y consolidación.

Asimismo, es oportuno mencionar que la legislación electoral del país incluye algunos requisitos democráticos que los partidos deben satisfacer. Es decir, en México los partidos deben incluir mínimamente elementos democráticos en su vida interna.

Hasta antes del 23 de mayo de 2014, día en que se promulgó la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), existían interpretaciones jurídicas en la materia electoral que definían a la democracia interna en función de los elementos mínimos que debía contener.<sup>10</sup> Al respecto, Javier Arzuaga (2012) señala que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) caracterizaba a la democracia interna a partir de cuatro elementos:

- La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, de manera que éstas respondan a la voluntad general.
- La igualdad, eliminando con ello cualquier forma de discriminación o privilegios.
- La garantía de ciertos derechos fundamentales.
- El control de los órganos electos, de modo tal que los ciudadanos puedan no sólo elegir, sino también remover a quienes van a estar al frente del gobierno cuando la gravedad de sus acciones así lo ameriten” (Arzuaga, 2012, p. 74).

Lo anterior era observado en los partidos políticos a través del cumplimiento de ciertos requisitos que debían estar establecidos en los estatutos de cada uno de ellos, como los siguientes:

- La asamblea u órgano equivalente es el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de los afiliados.
- La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.
- El establecimiento de procesos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.
- La existencia de procedimientos de elección que garanticen la igualdad en el derecho de elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Para estos procedimientos se puede optar por el voto directo o indirecto, pero en ambos casos, se deben prever los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto, resultando indispensable la secrecía de éste en los procesos democráticos abiertos a toda la membrecía de los partidos, mucho más cuando rebasan este ámbito.

---

<sup>10</sup> Estas interpretaciones están contendías en las sentencias identificadas con las claves SUP-JDC-781-2002 y SUP-JDC-807-2002 del TEPJF.

- La adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
- La presencia de mecanismos de control del poder (Arzuaga, 2012, p. 78).

Es cierto que el TEPJF ha hecho esfuerzos por interpretar lo que es la democracia interna,<sup>11</sup> sin embargo, Javier Arzuaga sostiene que la falta de un concepto claro en el marco legal/constitucional, y una interpretación forzada de ésta, dejan abierta la posibilidad para que los partidos políticos mexicanos establezcan criterios democráticos muy laxos en su normatividad interna (Arzuaga, 2012, pp. 80-81).

Por su parte, la actual LGPP, en su título tercero, regula los temas relacionados con la organización interna de los partidos políticos. En los quince artículos la ley regula los asuntos internos de los partidos mexicanos, en los cuales se impone la condición de ser democráticos. Entre los aspectos que la LGPP regula se encuentran el contenido de los documentos básicos, los derechos y las obligaciones de los militantes, la estructura de los órganos internos, los procesos de integración de órganos internos, de selección de candidatos, y la justicia partidaria.

En estos elementos se detecta la intención de que los partidos integren y promuevan valores democráticos en su vida interna, como la participación política en igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y el respeto de los derechos de los militantes. También al promover procesos democráticos de selección de candidatos y dirigentes, una estructura colegiada de sus órganos directivos, y el respeto a las formalidades de la impartición de justicia intrapartidaria.

En suma, la legislación otorga libertad a los partidos para determinar su organización interna, pero promueve la adopción de procedimientos democráticos para el desarrollo de sus actividades, sin más restricciones que lo establecido en sus documentos básicos y las propias leyes electorales. A pesar de ello, todavía es común escuchar expresiones negativas sobre el comportamiento interno de los partidos. Prevalece la percepción de que son organizaciones con “un marco de competencia poco plural y, por ende, muy acostumbrados

---

<sup>11</sup> “La falta de congruencia entre la exigencia formal y la práctica cotidiana hace que con frecuencia los cambios deban ser logrados mediante aplicaciones de sentencias judiciales, para así generar los cambios y hacer que los partidos se vayan ajustando a la normatividad democrática” (Alarcón, 2009, p. 135).

al mantenimiento de la disciplina y la negociación vertical de consensos a través de medios coercitivos tendientes a la cooptación o a la corrupción” (Alarcón, 2009, p. 133).

*b) Construcción de los indicadores para medir la democracia interna en los partidos mexicanos*

La propuesta de indicadores de la democracia interna toma en cuenta varios elementos, especialmente recomendaciones metodológicas para el tratamiento de los conceptos. Como se sabe “los conceptos de los que nos servimos en la investigación político-social son de dos tipos: empíricos (u observables) y teóricos (o no observables).” (Bartolini, 1996, p. 49). Los primeros son aquellos que permiten remitirnos a fenómenos observables, mientras que los segundos implican un alto nivel de abstracción. En este caso, el concepto de democracia interna es empírico y por lo tanto medible.

La definición de democracia interna tiene que indicar las dimensiones que permitan medirla. Éste tipo de definición incorpora en su interior la especificación del campo de referentes empíricos del concepto. Está dotada de una serie de instrucciones que indican cómo se propone etiquetar, medir o identificar el concepto dado. (Sartori, 2002, p. 66; Bartolini, 1996, p. 52).

En este sentido, la democracia interna en los partidos políticos es un conjunto de garantías y valores democráticos presentes en los procesos de toma de decisiones intrapartidarios. La definición debe recurrir a una serie de dimensiones e indicadores, con la finalidad de observar el fenómeno que representa. Es cierto que no todos los conceptos pueden ser operacionalizados, pero en este caso sí es posible porque el concepto democracia interna es un concepto empírico. Por lo tanto es viable recurrir a otros conceptos más específicos y menos abstractos, cuyos atributos ofrezcan la posibilidad de operativización directa, como son los indicadores del concepto (Bartolini, 1996, p. 52).

Los indicadores propuestos toman como referencia los procesos de selección de candidatos y dirigentes, toma de decisiones y rendición de cuentas, así como las dimensiones que los autores citados utilizan. En casi todas ellas los procesos analizados son similares y también ocupan indicadores parecidos. Las propuestas comparten dimensiones como la participación de los militantes y la organización interna. Sólo las de INCIDE Social y

Espejel plantean algunas ideas sobre los procesos de control político y rendición de cuentas (ver cuadro 4).

**Cuadro 4. Comparación de las propuestas para el análisis de la democracia interna**

Autores	Scarrow y Ashiagbor	Freidenberg	Villavicencio	INCIDE	Espejel
Dimensiones	Comportamiento Organización	Competencia Competitividad Incertidumbre	Composición Organización Participación	Participación Reciprocidad	Participación Competencia Representación Control Político

Fuente: elaboración propia con base en Scarrow y Ashiagbor (2008), Freidenberg (2009), Villavicencio (2013), Jusidman (2014) y Espejel (2015).

La propuesta de indicadores también toma en cuenta los requisitos democráticos mínimos que los partidos deben garantizar en su interior. Ya se dijo que la democracia interna descansa principalmente sobre dos pilares que son los derechos de auto organización y los derechos de los afiliados. En el siguiente cuadro se mencionan algunos requisitos de cada uno de los derechos que en las organizaciones partidistas prevalecen (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. Síntesis de los elementos para considerar a un partido como democrático**

Derecho de auto organización	Derechos de los afiliados
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Existencia de órganos de control democráticos.</li> <li>b) Existencia de mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones.</li> <li>c) Respeto a los principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.</li> <li>d) Transparencia en el financiamiento y en las donaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Libertad de expresión, crítica y opinión dentro y fuera del partido.</li> <li>b) Libertad de creación y organización de fracciones.</li> <li>c) Derecho de acceso a cargos del partido y a formar parte de listas electorales en condiciones de igualdad;</li> <li>d) Derecho a obtener información de las actividades del partido.</li> <li>e) Derecho al libre acceso y salida del partido político.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en Cárdenas (1992), Freidenberg (2006) y Espejel (2013).

c) *Indicadores para medir la democracia interna en los partidos políticos mexicanos*<sup>12</sup>

Lo previamente expuesto deriva en una propuesta de indicadores que recupera algunos elementos comunes a las propuestas citadas. También pretende explorar prácticas partidistas con la intención de ampliar el conocimiento sobre el funcionamiento de los partidos políticos. Esta propuesta va en el sentido de que la democracia interna es observable en los procesos internos de los partidos, así como en sus estructuras. En esta propuesta se observan los siguientes procesos y elementos intrapartidistas:

1. *Selección de candidatos*: proceso mediante el cual los miembros de un partido eligen a aquellos que buscarán alcanzar un puesto de representación o gobierno.
2. *Selección de dirigentes*: proceso mediante el cual los miembros de un partido eligen a sus autoridades colegiadas o unipersonales.
3. *Discusión programática*; proceso mediante el cual los miembros de un partido, autorizados por sus estatutos, abrogan, derogan o adicionan disposiciones a sus documentos básicos.
4. *Estructura orgánica*: composición de los órganos internos y jerarquías al interior de un partido político.
5. *Procedimientos disciplinarios*: mecanismos a través de los cuales, los órganos de justicia interna sancionan a los miembros del partido.
6. *Respeto a los derechos de los militantes*: conjunto de facultades que los estatutos brindan a los miembros de la organización partidista.
7. *Permanencia de liderazgos originarios*: duración prolongada de un grupo dirigente, que puede ser el mismo grupo fundador u otro que haya participado en los primeros años de vida del partido.
8. *Cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales*: acatamiento de la constitución, la normatividad electoral y los estatutos.

Los elementos anteriores son agrupados en cuatro dimensiones analíticas, las cuales son:

1. *Participación*: son los elementos que permiten a las bases militantes ser parte de las decisiones del partido.

---

<sup>12</sup> Esta sección es un primer avance en la construcción de dimensiones e indicadores para medir la democracia intrapartidaria.

2. *Organización*: son los aspectos orgánicos y los procedimientos del partido
3. *Inclusión*: son las condiciones y oportunidades internas para que minorías sociales tengan representación en los órganos de dirección y en las listas de candidatos.
4. *Control y rendición de cuentas*: son los mecanismos del partido para sancionar a los dirigentes y permitir que los militantes y ciudadanos accedan a la información permitida por la ley.

Por ahora, los indicadores propuestos tienen como fin identificar características esenciales al interior de los partidos políticos. Varios de ellos son comunes a otras propuestas, sobre todo en el proceso de selección de candidatos y dirigentes, donde es muy recurrente observar el número de electores y de competidores (ver cuadro 6). A continuación se hace una breve definición de cada indicador.

1. Electores: número de personas designadas para seleccionar a los candidatos y dirigentes.
2. Competidores: cantidad de militantes que buscan obtener la nominación o el cargo mediante elecciones.
3. Órganos con capacidad para reformar los documentos básicos: número de miembros del órgano encargado de discutir el programa del partido, así como el procedimiento para derogar, abrogar y adicionar disposiciones a los documentos básicos.
4. Tamaño de los órganos de dirección y control del partido. Número de integrantes de los órganos del partido.
5. Integración de los órganos partidistas: procedimientos y restricciones para seleccionar a los miembros de los órganos.
6. Funcionamiento del órgano de control intrapartidario: procesos para la impartición de justicia.
7. Grupos sociales en órganos de dirección y candidaturas: número de mujeres, jóvenes, indígenas que participan en la toma de decisiones y aparecen en las candidaturas de representación proporcional.
8. Fracciones o corrientes internas: número de corrientes opositoras al grupo dirigente.
9. Destitución de dirigentes: causas y mecanismos contemplados en los estatutos.
10. Expulsión de militantes: causas y mecanismos contemplados en los estatutos.

11. Transparencia: existencia de portal para acceso a datos.

12. Acceso a la información: tipos de documentos disponibles para consulta en la página de internet oficial de los partidos.

**Cuadro 6. Propuesta de dimensiones e indicadores para medir la democracia interna en los partidos políticos mexicanos.**

Dimensión	¿Qué se observa?	Indicadores
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de candidatos</li> <li>• Selección de dirigentes</li> <li>• Discusión programática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Electores</li> <li>✓ Competidores</li> <li>✓ Órganos con capacidad para reformar los documentos básicos</li> </ul>
Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura orgánica</li> <li>• Procedimientos disciplinarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tamaño de los órganos de dirección y control del partido.</li> <li>✓ Integración de los órganos partidistas</li> <li>✓ Funcionamiento del órgano de control intrapartidario</li> </ul>
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a los derechos de los militantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Grupos sociales en los órganos de dirección y en las candidaturas</li> <li>✓ Fracciones o corrientes internas</li> </ul>
Control y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a los derechos de militantes</li> <li>• Permanencia de liderazgos originarios</li> <li>• Cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Destitución de dirigentes</li> <li>✓ Expulsión de militantes</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Acceso a la información</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## 6. Conclusión

La propuesta aquí presentada representa un paso importante en la construcción de herramientas metodológicas más precisas, con las cuales sea posible analizar el grado de democracia que los partidos practican en su interior.

En las circunstancias actuales, la democratización de la vida interna de los partidos políticos mexicanos es una condición deseable para consolidar la democracia en México. Es cierto que ahora la Ley General de Partidos Políticos señala los requisitos mínimos que deben cumplir, sin embargo, en la práctica los partidos han aprovechado eso sólo para

cumplir mínimamente con lo mandado. La democratización interna de los partidos necesita ser estudiada con el fin de comprender su funcionamiento, ya que esto será un buen indicador de su desempeño electoral y gubernamental.

La ausencia de la democracia interna impide el avance de los sistemas políticos en el mismo sentido, ya que es difícil que un partido pueda crear democracia si no funciona de forma similar. Por ello es indispensable avanzar en la medición del fenómeno en México, una condición indispensable para evaluar objetivamente el desempeño democrático de los partidos políticos en su vida interna.

## **7. Bibliografía**

### **a) Libros**

- Arzuaga Magnoni, Javier (2012), *Consideraciones sobre la democracia interna en los partidos políticos. Modelos de partidos y debates en torno a su vida interna en México*, México, IEEM-UAEM-Fontamara.
- Ashiagbor, Sefakor (2009), *Selección de candidatos para cargos legislativos*, Washington, D.C., Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
- Cárdenas Gracia, Jaime (1992), *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE.
- Espejel Espinoza, Alberto (2015), *La democracia interna de los principales partidos en México. Un acercamiento al origen y derroteros del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática*, Tesis de doctorado, México, FCPyS-UNAM.
- Jusidman Rapoport, Clara (coord.) (2014), *Participación y reciprocidad en los partidos políticos mexicanos*, México, INCIDE Social/PNUD.
- Linz, Juan J. (1998), *Michels y su contribución a la sociología política*, México, FCE.
- Michels, Robert (2008), *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Tomos I y II, Buenos Aires, Amorrortu.
- Ostrogorski, Moisei (2008), *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta.

- Sartori, Giovanni (2005), *Partidos políticos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza.
- —————(2002), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.
- Scarrow, Susan y Sefakor Ashiagbor (2008), *Estándares mínimos para el funcionamiento democrático de los partidos políticos*, Washington, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2008.
- Tilly, Charles (2010), *Democracia*, Madrid, Akal.

#### **b) Capítulos de libros**

- Alarcón Olguín, Víctor (2009), “Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia”, en Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, TEPJF, pp. 133-169.
- Bartolini, Stefano, (1996), “Metodología de la investigación política”, en Pasquino, Gianfranco, *et. al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, pp. 39-78.
- Catón, Matthias (2006), “Democracia interna” en Nohlen, Dieter, *et. al.*, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Editorial Porrúa/El Colegio de Veracruz, pp. 345-347.
- Corona Armenta, Gabriel (2014), “Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: una reflexión general sobre la condición de los partidos minoritarios”, en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: Partido Verde Ecologista, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza*, México, UNAM/Gernika, pp. 27-64.
- —————(2013), “Tendencias oligárquicas y democratizadoras del PRI, PAN y PRD durante las elecciones de sus dirigentes”, en Casanova Álvarez, Francisco y Gabriel Corona Armenta (coords.), *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: PAN, PRI y PRD*, México, UNAM/Gernika, pp. 311-438.
- Espejel Espinoza, Alberto (2014), “La concentración de poder en el liderazgo dominante. La (ausencia de) democracia interna en el Partido Verde Ecologista de

México (1993-2012)”, en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: Partido Verde Ecologista, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza*, México, UNAM/Gernika, pp. 87-129.

- —————(2013), “El estado de la cuestión de la democracia interna” en Casanova Álvarez, Francisco y Gabriel Corona Armenta, (coords.), *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: PAN, PRI, PRD*, México, Gernika-UNAM, pp. 31-67.
- Freidenberg, Flavia (2009). “¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual” en Reynoso Núñez, José y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (eds.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 277-295.
- Hazan, Reuven y Gideon Rahat (2009), “Selección de candidatos: métodos y consecuencias”, en Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, TEPJF, pp. 37-60.
- Hernández, María del Pilar (2002), “Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México”, en Hernández, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, pp. 127-144.
- Stoppino, Mario (2000), “Autoritarismo”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, pp. 125-136.

### c) Artículos de revistas

- Freidenberg, Flavia (2006), “Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos”, en *Revista de Derecho electoral*, San José, Costa Rica, núm. 1, primer semestre, p. 7. [Consultado en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista1.pdf>]

- Gallo, Adriana (2005), “La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos”, en *Reflexión Política*, vol. 7, núm. 14, diciembre, pp. 29-30.  
[Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001403>
- García, Itzel (2008), “La democracia interna y la situación actual en México”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 2, 2008, pp. 118-119. [Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/23/dtr/dtr6.pdf>]
- Rahat, Gideon, Reuven Y. Hazan y Richard S. Katz(2008), “Democracia y partidos políticos. De las incómodas relaciones entre la participación, la competencia y la representación”, en *Party Politics*, Vol. 14, No. 6, Los Ángeles-Londres-Nueva Delhi-Singapur, Sage Publications, pp. 663-683.

#### **d) Documentos y legislación**

- Breth, Erica y Julian Quibell (eds.) (2003), *Mejores prácticas de partidos efectivos: Manual participativo para partidos políticos*, Washington, D.C., Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. [Consultado en: [https://www.ndi.org/files/Best\\_Practices\\_of\\_Effective\\_Parties\\_Spanish.pdf](https://www.ndi.org/files/Best_Practices_of_Effective_Parties_Spanish.pdf)]
- S.a. (2014), Ley General de Partidos Políticos, México, CFDE-IEEM.
- Villavicencio Chitty, Nelson J. (2013), ”Calidad democrática y democracia interna de partidos políticos”, ponencia presentada en el 7° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la ALACIP, Bogotá, Colombia, 25 de septiembre.