

# Mecanismos de tamizaje y veto de candidaturas legislativas en los partidos políticos de América Latina

Dr. Kevin Casas  
Dr. Tomás Quesada



# **Mecanismos de tamizaje y veto de candidaturas legislativas en los partidos políticos de América Latina**

**Dr. Kevin Casas  
Dr. Tomás Quesada**





# Presentación

Los partidos políticos desempeñan un papel crucial en las democracias representando a los ciudadanos y abordando sus preocupaciones a través del desarrollo de políticas públicas y la selección de candidatos/as a competir por cargos públicos. Los parlamentos, a su vez, proporcionan la base para la gobernabilidad democrática mediante la creación de leyes, la promulgación de presupuestos gubernamentales y la supervisión del ejecutivo y otras instituciones estatales. En América Latina, los estudios de Latinobarómetro muestran que existen bajos niveles de confianza de los ciudadanos en sus partidos políticos y parlamentos, y que ésta cifra no ha mejorado en los últimos 20 años. Ciudadanos y líderes políticos de la región han identificado la apremiante necesidad por cambiar las políticas e instituciones de sus democracias para acercarlas a los ciudadanos a través de mayor transparencia, responsabilidad, participación y compromiso con la ética y la probidad.

En todo el mundo, no sólo en América Latina, existe una relación desafiante entre los ciudadanos y los partidos políticos. En el siglo XXI, el costo de la política está aumentando y el pago por la democracia ha creado la percepción entre muchos ciudadanos de que los partidos políticos son corruptos; esto se ve reforzado por los interminables escándalos relacionados con el dinero y la política. Ningún problema causa más aflicción a los partidos políticos, tanto desde un punto de vista organizativo como estratégico, y como un desafío de gestión de relaciones públicas.

La mayoría de las personas reconocen que los partidos son importantes para la democracia, pero carecen de información sobre los objetivos o valores de los partidos. Muchas veces los votantes no llegan a distinguir la diferencia entre los partidos políticos porque éstos fallan en comunicar programas distinguibles. Cuando los partidos se comunican con los votantes, generalmente en el momento de las elecciones, suelen hacer promesas grandiosas que los votantes descartan como poco realistas. En algunos países, la falta de conexión entre partidos y ciudadanos tiene serias implicaciones para la supervivencia de la democracia.

Los partidos políticos en el siglo XXI enfrentan varios desafíos existenciales. Los partidos se perciben cada vez más como: impulsados por la élite e incapaces de dar respuesta a los temas de interés de la ciudadanía en general; no comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas; e indispuestos a incluir y empoderar a las mujeres y otras comunidades marginadas dentro de sus estructuras. Además, los problemas de corrupción, impunidad y la influencia del crimen organizado socavan aún más la confianza del público en los partidos políticos, alimentando la inestabilidad política. A medida que los ciudadanos de todo el mundo exigen más transparencia y responsabilidad de sus líderes políticos, los partidos políticos deberán renovarse como organizaciones del siglo XXI para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Un elemento crítico de la renovación de los partidos incluye el fortalecimiento de los mecanismos internos de selección de candidatos/as para identificar y seleccionar candidatos/as de alta calidad que puedan dirigir iniciativas de transparencia, integridad y prestación de servicios, y, al hacerlo, ayudar a reconstruir la confianza pública en los partidos políticos y sus democracias. Dado el papel fundamental que pueden desempeñar los parlamentos en el fomento de la gobernabilidad democrática, la selección cuidadosa de los y las candidatos/as a cargos legislativos debe ser una prioridad para los partidos.

Sin embargo, existen pocos estudios comparativos sobre los procesos internos de tamizaje y selección de candidatos/as a partidos, lo que resulta en una escasez de ejemplos que sirvan de base para los partidos políticos para establecer y/o fortalecer sus mecanismos internos de revisión y selección. Este estudio pretende comenzar a llenar este vacío. El estudio proporciona una extensa revisión de literatura y estudios de caso sobre cómo los partidos en América Latina han explorado e implementado los procesos de selección de candidatos/as a partidos, y en particular, las complejidades de los temas tratados. Basado en una revisión de la literatura y estudios de caso, este documento presenta recomendaciones para los funcionarios de partidos políticos, legislaturas y organismos electorales que buscan utilizar los mecanismos internos de investigación de candidatos/as a los partidos como un punto de entrada para mejorar la transparencia, la responsabilidad y la confianza pública en el gobierno. NDI agradece el apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (the National Endowment for Democracy o NED, por sus siglas en inglés) por este esfuerzo y agradece al Dr. Kevin Casas-Zamora y a otros expertos y profesionales que ayudaron en la redacción de este estudio a través de su colaboración en la investigación y revisión de varios borradores.

Ivan Doherty  
Director and Asociado Principal, Programa de Partidos Políticos, NDI

Jim Swigert  
Director Regional and Asociado Principal, Programa de América Latina y el Caribe, NDI



# Legislative Candidate Vetting Mechanisms in Latin American Political Parties

**Dr. Kevin Casas**  
**Dr. Tomás Quesada<sup>1</sup>**

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	8
2. Mecanismos de tamizaje y veto de candidatos legislativos: un proceso poco teorizado	9
3. Selección y tamizaje de candidatos legislativos en América Latina	14
a. El contexto: percepciones sobre los partidos y las legislaturas en América Latina	14
b. Los sistemas electorales y los mecanismos de selección de candidatos	15
c. Reglas de elegibilidad y tamizaje	16
i. Requisitos constitucionales y legales	16
ii. Procesos internos de los partidos para la selección y tamizaje de candidaturas	19
1. ¿Quién escoge a los aspirantes?	19
2. Las motivaciones para seleccionar aspirantes	22
3. La revisión de antecedentes: prácticas formales e informales	23
4. Conclusiones y recomendaciones	38
Referencias	43
Anexos	48

<sup>1</sup> Kevin Casas es investigador asociado del Diálogo Interamericano, en Washington, DC; profesor de LEAD University, en Costa Rica; y socio director de Analítica Consultores del Istmo. Tomás Quesada es profesor invitado de LEAD University, en Costa Rica, y director de investigación de Analítica Consultores del Istmo. Ambos autores agradecen la oportuna asistencia de investigación de Salomé Montero y los comentarios realizados por Stephanie Ruiz e Iain Gill a versiones previas de este texto.



# Resumen Ejecutivo

## Principales hallazgos de la investigación

- Con muy pocas excepciones, son sumamente precarias las regulaciones y prácticas existentes en América Latina para depurar las nóminas de candidatos legislativos y reducir la probabilidad de que aspirantes descalificados desde el punto de vista ético sean electos.
- El deterioro de la credibilidad de los partidos políticos y los representantes populares, por grave que sea, no necesariamente estimula a las agrupaciones partidarias a establecer procesos rigurosos de revisión de antecedentes. Por el contrario, los partidos latinoamericanos, en general, continúan aferrados a procesos informales y flexibles de tamizaje y veto que, en el fondo, crecientemente dejan la tarea de escrutinio de las nóminas de candidatos en manos de la prensa.
- La gran mayoría de los partidos latinoamericanos está haciendo exactamente lo que la teoría hace esperable: establecer controles mínimos que no amarren las manos de las autoridades partidarias, que proporcionen flexibilidad ante los cambiantes contextos electorales y que no excluyan a candidatos potenciales, en un momento en que los partidos buscan abrirse a nuevos sectores sociales y atraer nuevos liderazgos a sus filas.
- Salvo en el caso del cumplimiento de requisitos constitucionales o legales para ser candidato, no existen en América Latina normas legales que obliguen a los partidos a demandar la presentación de documentos a sus aspirantes sobre sus antecedentes éticos. Los partidos que lo hacen, que son los menos, lo hacen voluntariamente.
- Por encima de los sistemas electorales nacionales otros factores como la cultura partidaria, la existencia o no de elecciones primarias, la percepción de que la corrupción partidaria es un problema de atención urgente, y la existencia o no de presiones sociales externas a la vida partidaria en favor de la transparencia, son los que ayudan a explicar mejor el tipo de mecanismos de tamizaje de candidaturas que utiliza un partido. A esto se suma el perfil electoral del partido, esto es, su disposición de apropiarse del mensaje de transparencia y de posicionarse como una opción emergente. El caso del Partido Patria Querida (PPQ) de Paraguay y, por momentos, del Partido Acción Ciudadana (PAC) de Costa Rica, sugieren la importancia de este último factor.
- La heterogeneidad reina en los procesos de designación de los aspirantes legislativos en los partidos latinoamericanos. No solo no hay patrones claros, sino que los propios partidos permiten la utilización simultánea de métodos diversos de selección de candidatos u oscilan entre procedimientos distintos, según el momento electoral. A manera de ejemplo, el Partido para la Democracia (PPD) chileno, ha permitido que sus mecanismos centralizados de designación de candidatos coexistan con procedimientos más abiertos de consulta a los miembros, e incluso con la utilización de encuestas en circunscripciones con fuertes disputas internas. Con todo, más allá de los vaivenes y la casuística, en la mayoría de los partidos consultados a lo largo de esta investigación, la designación de aspirantes legislativos tiende a ser un proceso fuertemente controlado por los órganos internos del partido. Por su parte, la experiencia de ARENA en El Salvador sugiere que la apertura de los procesos de nominación y elección no impide la existencia de procesos rigurosos de revisión de antecedentes.



- Al papel de los órganos partidarios y las primarias abiertas, se suma el papel de los candidatos presidenciales en la designación de aspirantes legislativos, sobre todo en aquellos casos en los que los comicios presidenciales y legislativos son concurrentes. En esas situaciones, es inevitable que el criterio del abanderado presidencial se convierta en un factor –con un peso variable según el partido— en la configuración de la nómina legislativa. Quizás los ejemplos más conspicuos de formalización de esa potestad en la región lo ofrecen dos de los partidos costarricenses (Partido Liberación Nacional-PLN y Partido Acción Ciudadana-PAC), que por vía estatutaria confieren a su candidato presidencial la posibilidad de nombrar discrecionalmente un número de aspirantes legislativos en puestos elegibles.
- Los factores éticos –no así los educativos o de idoneidad profesional—sí son, en principio, una preocupación relevante al momento de escoger las candidaturas en la mayoría de los partidos en la América Latina de hoy, donde campea una extendida desconfianza con la representación política. Esa preocupación, sin embargo, no se refleja, en los procesos formales e informales que ponen en práctica los partidos en la región para tamizar a sus aspirantes legislativos.
- El proceso de revisión de antecedentes de los candidatos es, en la mayoría de los casos consultados, poco riguroso y aún menos formalizado. Por lo general, a los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad los partidos en la región añaden, por vía estatutaria, criterios de participación y/o militancia mínima del aspirante, así como, ocasionalmente, la fidelidad a la ideología de la agrupación, la observancia de todos los deberes como militante (el pago regular de cuotas, por ejemplo) y la suscripción de un código de ética. La cantidad de años de afiliación requeridos varían por partido, siendo el Partido Demócrata Cristiano de Chile (PDCCh), entre los consultados, el más exigente, con un requisito de seis años de militancia antes de la fecha de la elección.
- En los casos en que un órgano partidario (sea local o nacional) hace una recomendación para avalar o designar a un aspirante, es ese órgano el que, previamente, hace una revisión del cumplimiento de algunos de estos requisitos y, más generalmente, de los antecedentes de vida del candidato. Por lo general, esa revisión consiste en un cotejo rápido de los posibles antecedentes de condenas penales que pueda tener el aspirante o su historial en temas sensibles frente a la opinión pública, como la violencia doméstica. Esto se hace habitualmente mediante consultas puntuales a las plataformas disponibles en instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio del Interior o la Contraloría de Cuentas, o en mecanismos privados de agregación de información personal e historial de crédito.
- Más allá de Colombia, donde los filtros han sido establecidos por vía legal y reglamentaria, sólo en casos excepcionales se encuentran prácticas rigurosas de revisión de antecedentes de candidatos como resultado de la auto-regulación de los partidos. Cuando existen, esas prácticas rigurosas frecuentemente están ancladas en factores de la idiosincrasia nacional, partidaria o de líderes específicos que las hace, también, difíciles de replicar.
- La estructura adversa de incentivos contra los procesos rigurosos de revisión de antecedentes se completa con la generalizada ausencia –con la excepción del caso colombiano— de sanciones para las autoridades partidarias o el propio partido que postula a un aspirante cuestionado. En algunos partidos (por ejemplo, el PAC, de Costa Rica, o ARENA, de El Salvador), las autoridades partidarias se exoneran implícitamente de cualquier responsabilidad al exigir que los aspirantes legislativos firmen una declaración jurada sobre los datos que proporcionan al inscribir su candidatura.

- Conforme los partidos emergentes crecen y se convierten en opciones de poder, con capacidad y vocación para atraer a un electorado más amplio, los incentivos habituales que conducen a procesos laxos, ejercicios mínimos de tamizaje y asunción de “riesgos calculados”, empiezan a moldear la conducta de los partidos que antes fueron emergentes.
- La posibilidad de las autoridades partidarias de pedir el retiro de una candidatura, sea porque exista falsedad en la información proporcionada, o porque un hecho relevante y lesivo en el pasado del aspirante llegue a ser conocido, depende casi en todos los casos de que la denuncia y su valoración por el órgano correspondiente se produzcan antes de la inscripción formal de la candidatura ante el órgano electoral. En caso de que la denuncia o la detección de la falsedad se producen una vez oficializadas e inscritas las nóminas de candidatos, casi sin excepción, los partidos en la región tienen muy pocas opciones para disociar al aspirante problemático salvo pedirle la renuncia.
- En ausencia de normas legales, en la gran mayoría de los casos el control externo más poderoso que condiciona las decisiones de los partidos al configurar sus listas es la fiscalización de la prensa, un actor con una presencia cada vez más protagónica en esta discusión. Aún con salvedades, en casi todos los países de la región la prensa es hoy el principal mecanismo de escrutinio de la condición ética de las candidaturas ofrecidas al electorado.

## Recomendaciones

### ***Para las autoridades partidarias***

- Promulgar normas estatutarias o reglamentarias en las que se especifiquen los estándares éticos que se esperan de los aspirantes, como, por ejemplo, no tener conflictos obvios de interés que oscurezcan la protección del interés público o no tener condenas firmes por delitos graves (que cada partido deberá definir).
- Explicitar en los reglamentos partidarios la documentación e información de otro tipo que deberán presentar los aspirantes al postularse, que podría incluir avales individuales o colectivos sobre la condición ética del candidato. Estos avales deben ser complementarios a otros requisitos esenciales.
- Definir qué órgano partidario (uno existente o uno nuevo creado al efecto; uno nacional o uno local) tendrá la función y el mandato de revisar cuidadosamente los antecedentes de los aspirantes y cuál será el procedimiento a seguir, lo que debería incluir una reunión entre el aspirante y el órgano que hace la revisión.
- El órgano encargado debería elaborar un informe sobre cada aspirante, así sea muy sucinto, que deberá pasar a la instancia en la que se tome la decisión final de nominar al candidato.
- En suma, establecer un procedimiento que permita decir con sustento que las autoridades partidarias han hecho un esfuerzo de debida diligencia, pero también de debido proceso, a la hora de revisar los antecedentes éticos de los candidatos legislativos.

### ***Para las legislaturas***

- Establecer la obligación legal de los partidos de exigir la presentación de documentos de antecedentes a sus aspirantes y las sanciones en caso de suministro de información falsa. Cada partido deberá definir

qué documentación e información exige a sus aspirantes. La legislación debería también explicitar las sanciones legales y electorales que acarree para el candidato el suministro de información falsa a su partido (se trate de documentos públicos o no).

- Crear incentivos para la debida diligencia de las autoridades partidarias. Quizá la única norma legal de este tipo existente en la región es la de la “silla vacía”, aplicada en Colombia, que establece, en algunas circunstancias, la pérdida para el partido de la curul y de la posibilidad de nominar candidatos en la circunscripción de que se trate, en los casos en que se determine la vinculación de un representante electo con una serie de conductas delictivas graves.
- Establecer el principio de que algún órgano partidario debe realizar el proceso de tamizaje de las candidaturas. El ejemplo obvio de esa norma es la creación del veedor partidario en Colombia, al que se le ha asignado esta función, además de otras. No tendría necesariamente que estipularse la creación de una figura similar, sino que lo realmente importante es que se establezca la obligación legal de los partidos de asignar con claridad a alguno de sus órganos (nacional o local) la tarea de llevar adelante un proceso riguroso de revisión de antecedentes.
- Si la legislación ha de establecer la obligación de las autoridades partidarias de observar la debida diligencia al avalar y nominar candidatos legislativos, es razonable que el Estado les ayude en esa tarea. Luce por ello deseable la creación de un mecanismo similar a la “ventanilla única”, existente en Colombia y Perú, que permita consultar la información que obra en manos del Estado sobre los antecedentes judiciales, financieros o profesionales de los aspirantes. Es posible empezar con un sistema sencillo que posteriormente vaya expandiendo el rango de la información disponible.
- Es deseable establecer la obligación de que los partidos hagan fácilmente accesible a los votantes y a la prensa al menos un mínimo de información sobre la trayectoria y antecedentes de sus candidatos legislativos. Esto puede hacerse por vías digitales.
- Debería permitirse el reemplazo de aspirantes legislativos en casos en que información comprometedor emerja luego de que la candidatura ha sido oficializada ante los órganos electorales, dentro de un cierto plazo, por razones de excepcional gravedad y amparada en decisiones firmes de los órganos partidarios competentes. Debe garantizarse al candidato el debido proceso.
- No se recomienda adoptar la llamada “Ley de Ficha Limpia” de Brasil, pues esta norma expande drásticamente las causales de inelegibilidad para incluir la condena (no firme), por parte de un tribunal colegiado, por una serie de delitos contra el patrimonio público, además de la constatación de violaciones éticas por parte de un colegio profesional y la renuncia a cargos públicos de elección en situaciones en que un proceso instaurado pueda conducir a la pérdida del cargo, entre muchas otras hipótesis. Aunque no existen aún evaluaciones sobre el impacto de esta ley en la depuración de la representación legislativa, hay pocas dudas sobre su enorme potencial para ser utilizada como arma de descalificación política y su vulneración de algunos principios cardinales del Estado de Derecho.

### **Para los órganos electorales**

En el acelerado tiempo de las campañas, la exigencia de garantizar el debido proceso para sustituir a candidatos cuestionados puede resultar una limitación importante para que los partidos hagan uso de esta posibilidad. Parece sensato establecer al menos la obligación de otorgarle al candidato cuya remoción

se persigue una audiencia ante el órgano que busca sustituirlo, además de la posibilidad de recurrir la decisión. En todo caso, es importante que las autoridades electorales aclaren los límites de lo que habrá de contar como un debido proceso suficiente para dar paso a la sustitución de un candidato ya inscrito, si a eso se llegare.

## Metodología y fuentes del estudio

Este estudio se hizo mediante una revisión de la literatura disponible, combinada con una gran cantidad de información primaria. Así, se hizo una revisión de las normas constitucionales y la legislación ordinaria que establecen requisitos de elegibilidad para candidatos legislativos en 16 países de la región y más allá, así como de las regulaciones internas de una muestra de 32 partidos políticos latinoamericanos. Esas fuentes normativas fueron complementadas por 19 entrevistas realizadas a lo largo de 2017 y 2018, mediante un cuestionario semi-abierto, a actores políticos y expertos en partidos políticos de 8 países de la región, así como un sondeo escrito respondido por autoridades de 24 partidos de 9 países latinoamericanos. Estas dos últimas fuentes proveyeron información valiosa —hasta ahora nunca recopilada— sobre los procesos formales e informales de tamizaje y veto de candidatos legislativos que utilizan las organizaciones partidarias latinoamericanas.

# Mecanismos de tamizaje y veto de candidaturas legislativas en los partidos políticos de América Latina

## Introducción

El presente trabajo pretende hacer una exploración inicial de los mecanismos que existen en la ley y en las regulaciones y prácticas internas de los partidos políticos latinoamericanos para depurar su oferta de candidatos legislativos. Se enfoca, así, en una parte específica y poco estudiada de los procesos de selección de candidatos legislativos: las reglas de tamizaje y veto de estos últimos por parte de órganos partidarios. Por tamizaje y veto entenderemos los procesos de revisión de antecedentes judiciales, educativos, profesionales y por razones de conflicto de interés que puedan afectar a un aspirante antes de ser nominado por su partido a un cargo legislativo.

En términos generales, son pocos los estudios sistemáticos sobre procesos de selección de candidatos legislativos de más de un partido político en América Latina<sup>2</sup>, y prácticamente inexistentes los trabajos enfocados en los procesos de tamizaje y veto. La escasez de estudios sobre este tema es levemente sorprendente en una región que combina una gran riqueza de organizaciones partidarias con una grave pérdida de credibilidad de estas, en gran parte debida a la extendida percepción de corrupción que las aqueja. La revisión de literatura muestra que existen limitaciones importantes en el estudio de estos procesos en América Latina y más allá. Por un lado, los instrumentos de tamizaje y veto han sido poco teorizados en la literatura sobre partidos políticos y generalmente son incluidos en la fase de selección de candidatos, lo que esconde su peso y matices propios. Por otro lado, tal como ha sido señalado por trabajos recientes<sup>3</sup>, existe una gran informalidad en los procesos de selección de candidatos dentro de los partidos, lo que dificulta su taxonomía y la evaluación de su efectividad.

Este documento pretende empezar a llenar ese vacío en la investigación sobre los partidos políticos en América Latina, haciendo una revisión, no exhaustiva, de los principales instrumentos que han puesto en práctica los sistemas políticos y las organizaciones partidarias en la región para identificar y filtrar a aspirantes legislativos que presentan bajos niveles de integridad y competencia profesional. El trabajo mostrará que, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, aún en un entorno de crecientes demandas sociales para mejorar la calidad y la integridad de la representación política, la baja formalización de los procesos de selección, tamizaje y veto de candidatos legislativos es esperable, aun cuando no sea deseable. Dado que el incentivo principal de los partidos políticos para elegir a sus candidatos legislativos es ganar elecciones<sup>4</sup>, para lo cual la ampliación de su base de candidatos es instrumental, cualquier intento por formalizar y regular procesos rígidos de revisión de antecedentes es más bien percibido como excluyente y resulta, por ello, contra-intuitivo. Lo que veremos a continuación es que, en ausencia de leyes que ordenen lo contrario, los incentivos del proceso democrático tienden a conducir a las organizaciones

2 Esas excepciones incluyen a Freidenberg (2003) y Siavelis & Morgenstern (2008). Existen, sin embargo, estudios sobre procesos de selección de candidatos legislativos en países específicos. Ver por ejemplo los estudios sobre México (Love [2006]; Bustamante et. al. [2017]), Chile (García & Toro 2008), Argentina (Simison [2013]), Costa Rica, Honduras y El Salvador (Martínez [2011]), entre otros. Fuera de la región, cabe mencionar el volumen de Norris (1997).

3 Helmke & Levitski (2006), Freidenberg & Levitsky (2006).

4 Freidenberg & Alcántara (2001: nota al pie 3) y Freidenberg (2003) hablan de alcanzar “cuotas de poder”.

partidarias latinoamericanas a adoptar un mínimo de procedimientos escritos y no escritos que les permitan estudiar los antecedentes de los candidatos y, al mismo tiempo, mantener mucha flexibilidad para reclutar aspirantes deseables desde el punto de vista electoral. Esta estructura de incentivos, adversa a la formalización de los procesos de tamizaje y veto, hace prudente que la depuración de las nóminas de candidatos legislativos no dependa únicamente de la auto-regulación de los partidos, sino que sea puesta en práctica mediante mecanismos legales externos a las organizaciones partidarias.

Propiciar la adopción de mecanismos más rigurosos de tamizaje de candidatos legislativos importa. El debilitamiento de la credibilidad de la representación política y la percepción de la corrupción que presuntamente anida en los órganos legislativos son, casi con seguridad, dos de las razones que en muchos países están conduciendo a la ciudadanía a abrazar con entusiasmo opciones políticas impugnadoras de la democracia representativa y sus instituciones fundamentales, como los partidos políticos<sup>5</sup>. Establecer filtros institucionales que contribuyan a mejorar el nivel ético y la percepción de integridad de los representantes populares es, finalmente, una forma de proteger a la democracia liberal y representativa del asedio de los discursos populistas, casi siempre autoritarios. En una región, como América Latina, con una larga tradición política autoritaria, nunca lejos de la superficie, la urgencia de esta tarea debería resultar obvia.

Las siguientes páginas se dividen en tres secciones. La segunda sección del trabajo ofrece una revisión de la literatura sobre los procesos de selección de candidatos legislativos en los partidos políticos. En ella se muestra que los mecanismos de tamizaje y veto de candidatos legislativos no han sido teorizados como un sub-proceso especial en el proceso de selección de candidatos legislativos y que han sido poco analizados los débiles incentivos que tienen los partidos políticos para formalizar y endurecer este tipo de mecanismos. La tercera sección, por su parte, explora la existencia e implementación –o no– de estos procesos en América Latina. Esta sección contiene los hallazgos principales de la investigación. Para ello, se hizo una revisión de las normas constitucionales y la legislación ordinaria que establecen requisitos de elegibilidad para candidatos legislativos en 16 países de la región y más allá, así como de las regulaciones internas de una muestra de 32 partidos políticos latinoamericanos (ver Anexos 1 y 2). Esas fuentes normativas fueron complementadas por 19 entrevistas realizadas a lo largo de 2017 y 2018, mediante un cuestionario semiabierto, a actores políticos y expertos en partidos políticos de 8 países de la región (ver Anexo 3), así como un sondeo escrito respondido por autoridades de 24 partidos de 9 países latinoamericanos (ver Anexo 4). Estas dos últimas fuentes proveyeron información valiosa –hasta ahora nunca recopilada– sobre los procesos formales e informales de tamizaje y veto de candidatos legislativos que utilizan las organizaciones partidarias latinoamericanas. Finalmente, la cuarta sección contiene las principales conclusiones de la investigación y propone algunas recomendaciones para el diseño e implementación de mecanismos legales y partidarios tendientes a la depuración de la representación legislativa.

## Mecanismos de tamizaje y veto de candidatos legislativos: un proceso poco teorizado

La mayoría de los estudios disponibles sobre procesos de selección de candidatos legislativos se restringen a teorizar y explorar dos términos: “reclutamiento” y “selección.”<sup>6</sup> Recruitment has been

5 Agerberg (2017); Eichengreen (2018).

6 Siavelis & Morgenstern (2008, p. vii). Ver también Norris (ed.) 1997. Para Siavelis & Morgenstern, los procesos de reclutamiento y selección se entrecruzan al punto que es útil analizarlos como un único proceso (2008, p.8).

defined as one of the main functions of political parties<sup>7</sup>. Otros autores, por su parte, argumentan que más que una función, –lo que supone un cierto grado de estructuración, regulación y predictibilidad— el reclutamiento es predominantemente un comportamiento político de los partidos, que sucede en el ámbito de la discreción intra-partidaria y es infrecuentemente regulado<sup>8</sup>. Otros autores, extienden esa naturaleza de “comportamiento” al proceso de selección como un todo, argumentando que los procesos de selección “sirven propósitos políticos, son adoptados por propósitos políticos y pueden ser cambiados por propósitos políticos”.<sup>9</sup> FPara esa posición, los procesos de selección son un simple reflejo de actitudes políticas, lo que dificulta su clasificación y comparación.

Estudios más recientes sobre procesos de reclutamiento y selección de candidatos legislativos han utilizado un enfoque teórico menos restringido y más mixto entre el enfoque que aborda los procesos de selección como una función de los partidos y como un comportamiento. De acuerdo con este enfoque teórico mixto, los procesos de reclutamiento y selección no son únicamente funciones o instituciones rígidas, ni tampoco simples reflejos de propósitos políticos, sino que su naturaleza es intermedia entre ambos abordajes. Esto implica, que los procesos de selección de candidatos deben estudiarse desde un enfoque más dinámico, descartando explicaciones que analizan únicamente diseños institucionales o regulaciones formales para explicar estos procesos, tales como las normas del sistema electoral o las que regulan la selección de candidatos a nivel constitucional, legal o estatutario. Aunque importante, los autores argumentan que estudiar únicamente las normas formales o los diseños electorales o institucionales, provee explicaciones incompletas dada su naturaleza rígida y estática. En otras palabras, los marcos legales no solo constriñen el comportamiento de los actores, sino que también lo moldean en el tiempo<sup>10</sup>. Asimismo, no solo las normas o instituciones formales influyen el comportamiento de los actores políticos, sino también las informales (prácticas y costumbres), que refuerzan, subvierten y a veces incluso superan normas, procedimientos y estructuras formales.<sup>11</sup>

Sin embargo, hasta ahora, los estudios existentes sobre el tamizaje y veto de candidatos se han centrado en identificar requisitos formales para la elección de candidatos legislativos, sin mayor desarrollo o propuesta teórica<sup>12</sup>. Debido al abordaje poco sistemático y conceptual en la literatura de los mecanismos de tamizaje de aspirantes legislativos, este estudio propone una teoría preliminar sobre esos procesos, como sigue:

- Primero, los define como sub-procesos, es decir, como una etapa más en el proceso continuo de selección de candidatos legislativos. Se trata de un sub-proceso dirigido a identificar, evaluar y decidir sobre un aspecto específico de los candidatos legislativos: su historial educativo, profesional y ético. En este sentido, en ese sub-proceso inciden consideraciones distintas a otras ampliamente exploradas en la literatura sobre los procesos de selección de aspirantes, como la representatividad, la competitividad y el carácter democrático de esos procesos<sup>13</sup>.
- Segundo, estos sub-procesos pueden darse en cualquier momento del proceso de selección, tanto antes como después de la propia nominación del candidato.
- Tercero, en estos sub-procesos intervienen directamente actores externos (i.e. la prensa y las cortes),

7 Wessels (1997, p.76), citado en Norris (1997).

8 Hazan and Rahat (2010, p. 5).

9 Czudnowski (1975, p.228), citado en Hazan & Rahat (2010, p.5).

10 Hilbink and Woods (2009)

11 Helmke and Levitsky (2006, p. 2).

12 Una de las razones más comunes que los académicos brindan para explicar esa carencia es la falta de información sobre estos procesos en los partidos políticos. Gallagher & Marsh (1988) han denominado estos procesos “el jardín secreto de la política” (citado en Hazan & Rahat [2006, p.110]).

13 Ver Norris & Lovenduski (1995), Norris (1996) y (1997), Hazan & Pennings (2001); Narud et. al. (2002); Lundell (2004) y Hazan & Rahat (2010).

- con un peso determinante en una decisión que de otra forma sería únicamente intra-partidaria<sup>14</sup>.
- Cuarto, a diferencia de otros aspectos centrales de la selección de candidatos legislativos (como las regulaciones sobre la representatividad, la competitividad y el carácter democrático del proceso), que suelen estar formalizados en regulaciones nacionales o los estatutos del partido, las reglas relativas a la revisión de antecedentes profesionales o éticos de los aspirantes suelen ser ad hoc e informales. La principal razón de ello es que, siendo el objetivo principal de los partidos políticos ganar las elecciones, a menos que existan normas legales que los obliguen o una presión social irresistible, no conviene a los partidos establecer procesos de tamizaje y veto rígidos, inmutables y excluyentes que limiten su universo potencial de candidatos y su capacidad para responder a coyunturas políticas rápidamente cambiantes. Por el contrario, los partidos tienden a preferir requisitos y procesos flexibles, aun cuando implique asumir un nivel de riesgo en la selección de candidatos que realizan. Esta preferencia conduce naturalmente a:
    - El establecimiento de requisitos formales mínimos que los candidatos deben cumplir para comprobar su probidad ética y competencia profesional;
    - La posible –no necesaria—introducción de prácticas informales de estudio de antecedentes de los candidatos o el establecimiento de comités ad hoc que evalúen esos requisitos;
    - La posibilidad de que los líderes del partido (generalmente el candidato presidencial) puedan ignorar las decisiones de los comités y escoger o vetar a un aspirante legislativo directamente;
    - La existencia, en caso de que existan mecanismos de tamizaje y veto establecidos por ley, de una gran discrecionalidad por parte de los partidos para implementarlos, y con pocas sanciones en caso de incumplimiento.

Así, el establecimiento de procesos formales de tamizaje y veto de candidatos legislativos no es parte del ADN de los partidos políticos. Esto se debe no únicamente al deseo de las autoridades partidarias de conservar márgenes de libertad en el ejercicio de su poder. También se debe a que la noción de que los ciudadanos castigan en las urnas a candidatos o partidos envueltos en escándalos de corrupción es, desde el punto de vista empírico, bastante más problemática de lo que parece y, en todo caso, dependiente de otros muchos factores que de la simple existencia de antecedentes cuestionables en la vida de los aspirantes. Veámoslo.

En comparación con cómo los ciudadanos castigan el mal desempeño económico de los gobiernos, siguen siendo pocos los estudios sobre cómo los electores responden ante acusaciones de corrupción de políticos en funciones<sup>15</sup>. Lo que la mayoría de los estudios sugiere es que, si bien los escándalos de corrupción tienen un costo en términos de votos para los candidatos y sus partidos, no necesariamente son suficientes para forzar su renuncia o para ocasionar una sustitución generalizada del partido por otra opción política<sup>16</sup>.

En las carreras electorales al Congreso de los Estados Unidos de 1980 a 1992, por ejemplo, los candidatos envueltos en infracciones “morales” fueron severamente castigados en las urnas, pero tal castigo fue menos evidente en los casos de escándalos de corrupción: en estas situaciones, los candidatos fueron menos votados, pero rara vez renunciaron a sus aspiraciones o se retiraron de la política<sup>17</sup>. En el Reino Unido, los estudios sobre los escándalos por gastos excesivos de los miembros del parlamento en el

14 Ware (1996, p. 268) llama a esto la “necesidad de legitimación” en tiempos en que los medios de comunicación masiva juegan un papel central en las campañas electorales: “en muchos países los candidatos no tienen que ser únicamente atractivos para el electorado, también deben ser vistos como que emergen de procesos políticos que no son abiertamente injustos o ilegítimos”.

15 Eggers & Ficher (2011).

16 O'Donnell (2003), Manzetti & Wilson (2007), Maravall & Sánchez-Cuenca (2008), Esaiasson & Kumlin (2012), Bågenholm (2013b) Para una aproximación más optimista ver Barberá et. al. (2012).

17 Welch & Hibbing (1997).



2009 demuestran que, si bien quienes estuvieron implicados en los abusos más graves renunciaron, los escándalos tuvieron un impacto modesto en el electorado y en todo caso mediado por otros factores como el desempeño de la economía<sup>18</sup>. En Italia, algunos autores han proveído evidencia de que los partidos nominan a candidatos envueltos en escándalos de corrupción, pero luego de hacer una valoración sobre la gravedad de estos (los involucrados en escándalos más graves no son nominados)<sup>19</sup>. Mientras tanto, en Japón, las reacciones del electorado ante actos de corrupción varían con las elecciones, lo que puede ser explicado por la presencia o ausencia de una opción política atractiva y viable que sustituya a los candidatos y partidos acusados de corrupción.<sup>20</sup>

De este cuerpo de literatura se deriva que el “*accountability*” electoral y la posibilidad de los candidatos y partidos políticos puedan ser castigados con algún grado de efectividad dependen decisivamente de factores como el acceso a la información y la formación de una alternativa política para sustituir a esos candidatos o partidos cuestionados. Por su parte, la competencia intra- e inter-partidaria –otro factor que se piensa crucial en el “*accountability*” electoral—tiene un impacto ambiguo. Mientras que para un grupo de autores la competitividad reduce la corrupción por el incentivo que tienen los partidos de denunciar la corrupción de sus contrincantes<sup>21</sup>, para otros la competencia de numerosos partidos, y las coaliciones que suelen acompañar estos sistemas, hace más difícil para los votantes identificar quién es el responsable del gobierno y de prácticas corruptas, así como de identificar una alternativa para ese gobierno en las próximas elecciones. Es decir, el monitoreo efectivo de los votantes para reducir la corrupción pasa, en gran medida, por que éstos puedan identificar claramente quién o qué partido está en gobierno<sup>22</sup>.

La disponibilidad de información por parte de los votantes emerge, de nuevo, como un factor clave: para algunos autores, cuando los sistemas competitivos de partidos políticos refuerzan la capacidad de información y aumentan las posibilidades de elección del electorado, se reduce el espacio para la corrupción. Sin embargo, las posibilidades para la corrupción aumentan cuando niveles altos de fragmentación partidaria y dominio de partidos en el poder reducen la información disponible para los votantes, y su habilidad para crear alternativas para sustituir a quienes están en el gobierno.<sup>23</sup> Por ejemplo, hay evidencia de que en Brasil la publicación de las auditorías de las municipalidades tuvo un impacto significativo en el apoyo electoral a los políticos en funciones, y que este impacto fue aún más pronunciado en las municipalidades donde existían radioemisoras locales que divulgaran la información<sup>24</sup>. De manera similar, en el caso de diputados investigados judicialmente en Italia y que deciden reelegirse, la eficiencia judicial ha sido insuficiente para que el electorado castigue en las urnas a los diputados corruptos; para ello, es también necesario que una prensa vigilante y libre informe a los ciudadanos sobre estos casos<sup>25</sup>.

Algunos autores han resumido del siguiente modo las condiciones para que un escándalo político tenga un impacto electoral a nivel del votante individual: 1) *información* sobre el escándalo, 2) *evaluación* sobre el grado de descontento o rechazo que le genera el escándalo, 3) distribución de la *responsabilidad* entre otros candidatos o partidos sobre los hechos, 4) *importancia* de la corrupción para el votante, 5) la existencia de una *alternativa* para votar por un candidato o partido de oposición, y 6) *consistencia* a la

18 E Eggers & Ficher (2011), Pattie & Johnston (2012), VanHeerde-Hudson (2014).

19 Asquer (2014).

20 Reed (1999).

21 Della Porta (2004), citada en Schleiter & Voznaya (2014, p. 676), Chang & Golden (2007). Algunos autores citan la evidencia de Italia, Japón y Sudáfrica como casos en los que, cuando la competencia intra-partidaria es baja, gobiernos corruptos pueden permanecer en el poder por largo tiempo (Giliomee [1998], Mershon [2002], Scheiner [2005], citados en Schleiter & Voznaya [2014, p. 676]).

22 Anderson (2000), Lewis-Beck (1988), Charron (2011), Tavits (2007), citados en Schleiter & Voznaya (2014, p. 676).

23 Schleiter & Voznaya (2014, p. 684). Este es un estudio controlado sobre corrupción en 70 democracias del mundo.

24 Ferraz & Finan (2008).

25 Chang et al. (2010).

hora de votar siguiendo estas aprehensiones<sup>26</sup>. Además, todas estas condiciones son afectadas también por la manera en que las élites políticas, la prensa y las cortes perciben e informan sobre el escándalo, así como por el contexto económico y político, y las predisposiciones culturales.

Los hallazgos de este grupo de estudios sobre responsabilidad electoral sugieren, por lo tanto, que la relación entre las aspiraciones ciudadanas y los incentivos partidarios no es lineal: los partidos políticos a veces nominan a candidatos manifiestamente ineptos, acusados de corrupción o con potenciales conflictos éticos y a veces los ciudadanos votan por esos candidatos, a pesar de su historial. Siendo así, es posible preguntarse: ¿cuáles son los incentivos que tendrían los partidos políticos para establecer mecanismos de tamizaje y veto rigurosos de candidatos legislativos, si el electorado no siempre castiga a los políticos cuestionados o si, cuando lo hace, no siempre acarrea graves afectaciones para el partido y sus candidatos? ¿Por qué, entonces, los partidos establecerían mecanismos rigurosos de tamizaje y veto, en lugar de mantener la flexibilidad de escoger los candidatos que les permitan ganar las elecciones?

Hay diversas respuestas a esas preguntas, frecuentemente muy influenciadas por el contexto. Como lo veremos más adelante con más detalle, en situaciones donde es alta la probabilidad de que de que el narcotráfico o la violencia incursionen en la política, como en el caso de Colombia, se ha impulsado la creación de mecanismos de control partidario de los antecedentes de los candidatos a nivel legal; es decir, no se deja la verificación sólo a la discreción de los partidos políticos. En otros escenarios, como en El Salvador, la búsqueda de pureza ideológica partidaria en un sistema fuertemente polarizado es el primer incentivo que tienen los partidos para establecer mecanismos recios de revisión de antecedentes de candidatos legislativos. También, es posible encontrar el establecimiento de algunas prácticas rigurosas de tamizaje y veto en contextos donde nuevos partidos surgen bajo la bandera de la lucha contra la corrupción, algo que se ve en América Latina, pero también en Europa Central y del Este.<sup>27</sup> En otros casos, algunos líderes partidarios o candidatos presidenciales asumen como una prioridad no negociable proteger su propia reputación frente a potenciales acusaciones en contra de los candidatos legislativos de su partido, creando presión para establecer los correspondientes mecanismos de depuración de las listas. De todos estos ejemplos es posible derivar lecciones interesantes y experiencias innovadoras, aunque no siempre replicables.

En suma, a pesar de un creciente descontento ciudadano en contra de la corrupción, los incentivos para el diseño e implementación de procesos rigurosos de tamizaje y veto de candidatos legislativos por parte de los partidos son débiles, en términos generales. Hasta ahora, lo que la literatura señala es que, si bien los escándalos de corrupción tienen un costo electoral para los partidos políticos, el castigo no siempre es lo suficientemente fuerte como para cambiar en forma radical sus procesos de selección de candidatos legislativos. No sólo eso: el castigo depende de una gran cantidad de factores que van más allá de la simple detección de antecedentes cuestionables en la trayectoria de los candidatos. El más importante de ellos es la existencia de mecanismos que permitan la circulación amplia de esa información entre los electores. Por ello, como lo sugerirá a continuación la revisión de la experiencia de numerosos países y organizaciones partidarias en América Latina, la manera más efectiva de fijar la existencia de mecanismos poderosos de tamizaje y veto es por vía de ley. Aún en este caso, sin embargo, la implementación de las normas también suele ser imperfecta, pues depende en última instancia de los partidos políticos y, una vez más, de los incentivos electorales del momento.

26 Jiménez & Caínzos (2006, pp. 195-196).

27 Bågenholm (2013a).

## Selección y tamizaje de candidatos legislativos en América Latina

### *El contexto: percepciones sobre los partidos y las legislaturas en América Latina*

La discusión sobre la selección, la revisión de antecedentes y los mecanismos de tamizaje de candidaturas legislativas se da en un contexto de profunda desconfianza en los partidos políticos y las legislaturas en América Latina y más allá. Algunas cifras bastan para mostrar la gravedad del problema. De acuerdo con cifras de Latinobarómetro<sup>28</sup>, para el periodo 1995-2016, en promedio, la proporción de población que muestra alguna o mucha confianza en los partidos políticos en la región no supera el 22%, la cifra más baja entre todas las instituciones evaluadas. Para el 2016 la cifra se situaba en 17%, en tanto 25% manifestaba lo mismo con respecto al Congreso, una reducción respecto del dato para ambas instituciones para el año 2000: 20% y 27%, respectivamente. Ambas instituciones ostentan hoy los niveles más bajos de confianza entre una lista de ocho opciones evaluadas por el Latinobarómetro, que cubren desde la Iglesia hasta el Poder Judicial, pasando por el Gobierno. En el caso de Brasil, quienes manifestaban confianza en los partidos apenas llegaban al 5% en 2016. Las cifras de América Latina, cabe decirlo, no son muy distintas de las que muestran los países de la Unión Europea. Ahí, de acuerdo con los datos de Eurobarometer, solo un 18% de la población, como promedio, tendía a confiar en los partidos (de nuevo la cifra más baja entre todas las instituciones evaluadas por la encuesta), en tanto un número mayor, 35%, lo hacía con respecto al Parlamento.<sup>29</sup>

Tan arraigada desconfianza no puede separarse de la generalizada percepción de que el Congreso es un foco de corrupción: para el 2016, el 47,2% de la población en América Latina opinaba que casi todos o todos los parlamentarios están involucrados en actos de corrupción, por encima de concejales, empresarios, funcionarios de la oficina de impuestos, jueces y magistrados, policías, líderes religiosos, empleados públicos, y el presidente y sus funcionarios<sup>30</sup>. Esto incluye cifras particularmente elevadas en Paraguay (69%), Chile (61%) y Brasil (56%). Correlativamente, sólo un 20% opina lo mismo en Uruguay. De nuevo, estas percepciones no son exclusivas del contexto latinoamericano. En 2013, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, con datos para 107 países, detectó que la mayor percepción de corrupción afecta a los partidos políticos, entre una lista de 12 instituciones evaluadas<sup>31</sup>.

En ese contexto, es de esperar que los partidos otorguen una atención privilegiada a la configuración de sus listas de candidatos parlamentarios y que pongan en ejecución recios mecanismos para depurar su oferta electoral. La realidad, sin embargo, sugiere que la prolongada y creciente pérdida de credibilidad ha tenido un impacto limitado en la vida interna de los partidos políticos de la región, como lo veremos más abajo.

Antes de examinar la vida interna de los partidos, cabe detenerse brevemente en el papel de los sistemas electorales en la estructuración de los procesos internos de las agrupaciones.

28 Latinobarómetro (2016).

29 Eurobarometer (2017). Sobre la pérdida de credibilidad y el debilitamiento de los partidos en Europa Occidental vale la pena leer el lúcido análisis de Mair (2013). Los datos son considerablemente más altos en el contexto africano. Para 2014-15, 46% de la población en 36 países africanos manifestaba tener confianza en el partido oficial, 36% en los partidos de oposición y 48% en la Asamblea Nacional (Afrobarometer [2018]).

30 Latinobarómetro (2016).

31 Transparency International (2013).

## Los sistemas electorales y los mecanismos de selección de candidatos

No existe mayor homogeneidad en los sistemas electorales para elegir la representación parlamentaria en América Latina. Al día de hoy, los partidos políticos utilizan exclusivamente listas cerradas y bloqueadas en 5 países (Argentina, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Paraguay); distintas versiones de listas cerradas y no bloqueadas y listas abiertas en 7 países (Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y República Dominicana); y sistemas mixtos en 6 países (Bolivia, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela). En esta última categoría se incluyen casos que combinan la utilización de distritos plurinominales con listas y distritos uninominales, o que hacen optativo para los partidos el uso de listas cerradas y bloqueadas o listas no bloqueadas, o bien que, como Uruguay, emplean la ley de lemas: un sistema de voto preferencial intra-partidario, en el que se vota entre múltiples listas cerradas y bloqueadas dentro de cada partido.

Como se ha advertido más arriba, más allá de algunos aspectos básicos, no hay claridad de cómo puedan afectar los diversos sistemas electorales los procesos de designación de candidatos. Es dable suponer que los países y partidos que utilizan listas cerradas y bloqueadas tienden a tener mecanismos más centralizados de selección de candidatos, que favorecen la existencia de mecanismos también centralizados para la revisión de antecedentes a la hora de configurar las listas. Sin embargo, casos como los de Guatemala, Costa Rica y Uruguay, donde las listas cerradas y bloqueadas coexisten con gran laxitud en las prácticas de revisión de antecedentes, muestran que no hay un patrón claro<sup>32</sup>. Asimismo, debe mencionarse el caso de Paraguay, donde la configuración de listas cerradas y bloqueadas va precedida de una elección primarias con resultado vinculante y, consecuentemente, con poco espacio para la intervención centralizada de las autoridades partidarias<sup>33</sup>.

En otros casos, particularmente en aquellos en los que media la utilización de distritos uninominales, es casi seguro que las organizaciones locales de los partidos tendrán un peso decisorio mayor y que serán ellas las que lleven el peso de cualquier mecanismo de revisión de antecedentes de los aspirantes, posiblemente tamizado por algún control posterior ejercido por las autoridades nacionales del partido. En los casos de sistemas de voto preferencial o listas abiertas, aunque es concebible que las autoridades partidarias puedan ejercer algún control sobre quien integra las listas ofrecidas a la ciudadanía, el propio sistema electoral tiende a debilitar seriamente a esas autoridades partidarias, al tiempo que traslada el centro de gravedad de la disputa electoral a los aspirantes individuales. En esos casos, la responsabilidad de configurar la representación parlamentaria se traslada casi íntegramente a los votantes. Aún en esos casos, sin embargo, las autoridades partidarias pueden retener filtros sobre quiénes entran en sus listas, sea por razones de una cultura partidaria fuertemente vertical, como en el caso de los partidos salvadoreños<sup>34</sup>, o por imperativo legal, como en el caso de Colombia, en los que el aval de las autoridades partidarias es requerido aún en las agrupaciones que emplean listas con voto preferencial.

En el fondo, por encima de los sistemas electorales nacionales, son otros factores, como la cultura partidaria, la existencia o no de elecciones primarias, la percepción de que la corrupción partidaria es un problema de atención urgente, la existencia o no de presiones sociales externas a la vida partidaria en favor de la transparencia, los que ayudan a explicar mejor el tipo de mecanismos de tamizaje de candidaturas que utiliza un partido. A esto se suma el perfil electoral del partido, esto es, su disposición de apropiarse del mensaje de transparencia y de posicionarse como una opción emergente frente a los vicios de los partidos más consolidados. El caso del Partido Patria Querida (PPQ)<sup>35</sup> de Paraguay y, por momentos, del

32 Núñez (2017), Chinchilla (2018), Piza (2018) y Chasqueti (2018).

33 Sannemann (2018). También en el caso del Partido Revolucionario Democrático (PRD) de Panamá, donde la configuración de las listas se hace mediante elección primaria (Espino [2018]).

34 Ávila (2018).

35 La lista de abreviaturas utilizadas en el texto puede consultarse en el Anexo 5.

Partido Acción Ciudadana (PAC) de Costa Rica, sugieren la importancia de este último factor<sup>36</sup>.

With this background of electoral systems in place, we now examine the rules—both constitutional and legal, as well as those generated by the parties themselves—that establish requirements to seek legislative office and, in some cases, facilitate the screening of representatives.

## **Reglas de elegibilidad y tamizaje<sup>37</sup>**

### **Requisitos constitucionales y legales**

Todos los países latinoamericanos establecen requisitos constitucionales y legales para aspirar a cargos legislativos. Esto, cabe decir, es permitido explícitamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, que en su artículo 23 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a postularse a las funciones públicas de su país, sujeto a la reglamentación que de ese derecho haga la ley “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”<sup>38</sup>

Típicamente, los marcos constitucionales de la región fijan una edad mínima (entre 18 y 25 años) para acceder a cargos legislativos, así como requisitos de nacionalidad (sea por nacimiento o por naturalización más una cantidad mínima de años de residencia)<sup>39</sup>. Los casos de Brasil y Chile son los únicos en los que la Constitución Política exige algún requisito de instrucción para ser electo: saber leer y escribir en el primer caso (artículo 14, inciso 4); haber cursado la Enseñanza Media o algún equivalente (artículo 48), en el

36 Acha (2018), Bolaños (2018).

37 Esta sección del trabajo está basada en una gran cantidad de fuentes normativas de América Latina: constitucionales, legales y partidarias. Para facilitar la lectura del texto se ha preferido omitir, en casi todos los casos, la cita específica de las normas consultadas, que constan en los anexos del documento. Asimismo, la reconstrucción de los procesos internos de selección, tamizaje y veto de candidatos legislativos en los partidos políticos latinoamericanos se basa, fundamentalmente, en las 19 entrevistas realizadas por los autores a figuras políticas y expertos en partidos políticos de la región, así como en las respuestas al cuestionario enviado a numerosas organizaciones partidarias, que fue finalmente contestado por 24 de ellas. La lista de entrevistas y de partidos que contestaron la encuesta también se encuentra en los anexos del trabajo. En algunos casos, la información proveída por los tres grupos de fuentes (documentación partidaria, entrevistas y cuestionario) no fue coincidente. En esos casos, en ejercicio del mejor criterio de los autores, se optó, casi siempre, por dar mayor peso a la información proveniente de la reglamentación partidaria consultada y de las entrevistas. El cuestionario y las respuestas proveídas por los partidos están disponibles y pueden ser solicitados a los autores al correo [kevin\\_casas@yahoo.com](mailto:kevin_casas@yahoo.com).

38 Convención Americana de Derechos Humanos, de 7/11/1969, disponible en: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm)

39 En esto la experiencia latinoamericana no difiere gran cosa de los requisitos contenidos en la legislación nacional de democracias desarrolladas como el Reino Unido, Canadá, España y Australia para optar por un escaño parlamentario. En estos casos, la edad mínima requerida es 18 años. Además, en el caso del Reino Unido, Canadá y Australia, los candidatos deben ser súbditos de la reina; ser ciudadanos del país o de algún territorio perteneciente al reino, o de un estado perteneciente a la Commonwealth, y cumplir con los requisitos de cualquier ciudadano elector de su país. Para esos tres países existen también requisitos relacionados con la situación financiera de los postulantes, tales como no encontrarse en estado de bancarrota. En esos tres países, además de España, la legislación también contempla limitaciones o incompatibilidades para postularse a cualquier puesto en las cámaras de representantes, tales como como tener puestos en altos cargos del Estado, o en las fuerzas policiales o el ejército, entre otros. Ver: Canada Elections Act de 2000, artículo 65, disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-11.html#docCont>; Commonwealth Electoral Act de Australia de 1918, artículo 163, disponible en: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00259>; Constitución Política de Australia de 1995, artículos 16 y 34, disponible en: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Constitution.aspx](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution.aspx); Constitución Política de España de 1978, artículos 68 y 70, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>; Ley Orgánica del Régimen Electoral de España de 1985, artículos 6 y 154, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>; Electoral Administration Act del Reino Unido de 2006, artículos 17 y 18, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents>.

segundo).<sup>40</sup>

Umbral ético-legales, sin embargo, sí se establecen en muchos países en forma directa e indirecta. Con distintos matices y alcances, en 3 países de la región (Colombia, Bolivia y Paraguay) haber sido condenado en sede penal constituye una causal de inelegibilidad explícita de acuerdo con la Constitución y/o la legislación electoral. Además, en muchos otros casos (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Perú, Chile, Argentina, Ecuador, Brasil, República Dominicana), el marco legal indica que sólo pueden aspirar a cargos legislativos quienes estén en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, una condición que puede eventualmente perderse por condenas penales o administrativas. En el caso colombiano, además, se añade la pérdida de la investidura de congresista como una causal de inelegibilidad.

La experiencia brasileña merece una consideración más detallada, por tratarse de aquella en que se ha generado una reflexión más amplia sobre los requisitos de moralidad que cabe exigir a quienes aspiran a cargos de elección popular. Ahí, desde 1994, por virtud de la Enmienda Constitucional de Revisión nº 4/94, se modificó la redacción original del artículo 14, párrafo 9º, de la Constitución Política, que actualmente reza:

*“La ley complementaria establecerá otros casos de inelegibilidad y los plazos de su cese, a fin de proteger la probidad administrativa, **la moralidad para el ejercicio de mandato considerada la vida pasada del candidato**, y la normalidad y legitimidad de las elecciones contra la influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de función, puesto o empleo en la administración directa o indirecta”* (énfasis añadido).

Sucesivos intentos infructuosos para promulgar la legislación necesaria para desarrollar este precepto constitucional acabaron, una década y media más tarde, en un esfuerzo de iniciativa popular, apoyado por más de 1.300.000 firmas, para promulgar la que eventualmente fue conocida como la “Ley de Ficha Limpia” (Ley Complementaria 135/2010), aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y el Senado brasileños en 2010. Las causales de inelegibilidad por razones éticas previstas por esta ley son de una amplitud sin parangón en la región. Esta normativa impide postularse a quien haya sido condenado por un tribunal colegiado por delitos contra la economía popular, la fe, la administración y el patrimonio públicos, el patrimonio particular, el sistema financiero, el mercado de capitales y los previstos en la ley que regula la quiebra, así como contra el medio ambiente y la salud pública. A eso se añaden otras causales de inelegibilidad, como el rechazo de la rendición de cuentas relativas al ejercicio de un cargo público o una función (dictadas por órgano colegiado, sea el Poder Legislativo o el Tribunal de Cuentas), la pérdida del puesto (electivo o de nombramiento directo), la renuncia a cargos públicos de elección frente a la instauración de proceso inminente capaz de conducir a la pérdida del cargo, y la exclusión del ejercicio de una profesión regulada por ley, por decisión de su colegio profesional, por violación de deber ético y profesional.

Pese a su extraordinaria amplitud y severidad, y a las dudas fundadas sobre sus efectos sobre principios cardinales del Estado de Derecho, como la presunción de inocencia y la irretroactividad de la ley, la “Ley de Ficha Limpia” sobrevivió virtualmente intacta al control de constitucionalidad<sup>41</sup> y ha sido aplicada a los

40 En el caso de El Salvador, la Constitución Política (artículo 126) menciona como condición de elegibilidad de los diputados ser “de notoria honradez e instrucción”, sin especificar el contenido de este requisito.

41 El 16 de febrero de 2012, el Supremo Tribunal Federal de Brasil resolvió dos acciones declaratorias de constitucionalidad (adc 29 y adc 30) y una acción directa de inconstitucionalidad (adi 4578), relativas a la Ley de la Ficha Limpia, y declaró por mayoría (7 a 4) la constitucionalidad de las nuevas hipótesis de inelegibilidad. Sobre estas sentencias y sus alcances ver el análisis de Reis & De Oliveira (2017).

procesos electorales posteriores a 2012, en algunos casos con enorme impacto<sup>42</sup>. El paso de la ley por el tamiz de constitucionalidad generó un importante debate jurídico, con efectos que potencialmente van más allá del contexto brasileño, sobre la pertinencia de limitar el derecho a postularse a cargos de elección popular atendiendo a una “necesidad social imperiosa”, un criterio válido de restricción según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>43</sup>. Al considerar las eventuales vulneraciones de la “Ley de Ficha Limpia” al principio de presunción de inocencia, la mayoría del Supremo Tribunal brasileño ancló su opinión favorable a la ley en la necesidad de responder a una opinión pública indignada con la venalidad de su clase política. Afirmó el tribunal brasileño:

*“Para el ciudadano es seguro que la probidad es la condición inamovible para el buen gobierno y, más que eso, que la corrupción y la deshonestidad son los mayores bloqueos al desarrollo del país. La lectura de la Constitución y, en particular, la exégesis de la presunción de inocencia debe coincidir con el momento que vivimos actualmente, al menos en el ámbito electoral (...) En otras palabras, o se ajusta bien la interpretación de la presunción de inocencia, al menos en términos de la ley electoral, con el “estado espiritual” del pueblo brasileño, o se desacredita a la Constitución. No actualizar la comprensión del principio referido, por el contrario (data maxima venia), no respeta su propia construcción histórica, exponiéndolo al desprecio de los críticos de poca memoria (...) Obviamente, la Corte Suprema de Justicia no puede renunciar a su condición de instancia de protección contramayoritaria de los derechos fundamentales y del régimen democrático. Sin embargo, la propia legitimidad de la Constitución y de la jurisdicción constitucional dependen, en alguna medida, de su capacidad de respuesta a la opinión popular.”<sup>44</sup>*

En otras palabras, el Supremo Tribunal de Brasil consideró que la extendida preocupación social respecto de la posibilidad de que resulten electos quienes, por sus antecedentes, no son moralmente aptos para una función de representación política, justifica restringir el derecho fundamental de postularse a un cargo de elección popular en aras de proteger la legitimidad de la Constitución y del propio orden democrático. Aunque es muy temprano aún para saber el efecto depurador derivado de la aplicación de la “Ley de Ficha Limpia” en Brasil, pues no hay evaluaciones sistemáticas disponibles, la argumentación jurídica del Tribunal brasileño y su anclaje en la jurisprudencia interamericana de los Derechos Humanos, provee una potente justificación –no exenta de peligros para la democracia— para la adopción de legislación similar en el resto de la región, donde el enojo social con la corrupción política es tan generalizado como en Brasil.

La existencia de requisitos constitucionales y legales de elegibilidad, relacionados con la búsqueda de probidad y competencia para los cargos legislativos, se complementa con un conjunto más amplio de normas y procedimientos internos de los partidos políticos que buscan refinar la selección de candidatos en la región. En este ámbito la heterogeneidad es considerable, como lo es la dificultad para encontrar patrones claros. Sin embargo, como se verá a continuación, en términos generales, los filtros éticos y de competencia profesional siguen siendo escasos y débiles en las agrupaciones políticas latinoamericanas.

42 FPor ejemplo, la “Ley de Ficha Limpia” fue la base jurídica de la inhabilitación del ex Presidente Lula da Silva para ser candidato presidencial en los comicios de 2018.

43 La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (2008), admite la posibilidad de que los estados promulguen medidas que limiten el derecho a ser electo, siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos: la legalidad de la medida restrictiva, su amparo en una finalidad permitida por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y la existencia de una necesidad imperiosa para la democracia. Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha Técnica – Castañeda Gutman vs. México, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=298](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298).

44 Citado por Reis & De Oliveira (2017, pp. 32-35).

## Procesos internos de los partidos para la selección y tamizaje de candidaturas ¿Quién escoge a los aspirantes?

Como en otros aspectos, la heterogeneidad reina en los procesos de designación de los aspirantes legislativos en los partidos latinoamericanos. No solo no hay patrones claros, sino que los propios partidos permiten la utilización simultánea de métodos diversos de selección de candidatos u oscilan entre procedimientos distintos, según el momento electoral. A manera de ejemplo, el Partido para la Democracia (PPD) chileno, ha permitido que sus mecanismos centralizados de designación de candidatos coexistan con procedimientos más abiertos de consulta a los miembros, e incluso con la utilización de encuestas en circunscripciones con fuertes disputas internas<sup>45</sup>. Los partidos colombianos, autorizados por la legislación para escoger si ofrecen al electorado listas cerradas y bloqueadas o listas con voto preferencial, ofrecen ejemplos claros de oscilación entre sistemas distintos. En la elección legislativa de 2014, el Partido Centro Democrático (PCD), en su primera participación electoral, optó por utilizar listas cerradas confeccionadas mediante un mecanismo fuertemente controlado por su fundador, el ex presidente Álvaro Uribe<sup>46</sup>. Al cabo de cuatro años, abandonó el sistema para optar, como casi todas las agrupaciones colombianas, por el uso del voto preferencial y por un sistema menos rígido de configuración de las listas.

Con todo, más allá de los vaivenes y la casuística, como se nota en la Tabla 1, en la mayoría de los partidos consultados a lo largo de esta investigación, la designación de aspirantes legislativos tiende a ser un proceso fuertemente controlado por los órganos internos del partido.

**Tabla 1. Procedimientos de nombramiento de candidatos legislativos en América Latina (muestra de partidos encuestados)**

País	¿Es vinculante el resultado de esa valoración?	¿Quién nombra a los/as candidatos/as legislativos/as del partido?				¿Algún órgano partidario realiza una valoración de la idoneidad profesional, ética y política de los/as aspirantes			Puede el/la candidato/a presidencial nominar o vetar directamente a candidatos/as legislativos/as? Si así fuera, ¿lo hace por procedimientos formales o informales?		
		Primarias abiertas	Miembros (primaria cerrada)	Órgano colegiado	Órgano ejecutivo	No	Sí	¿Es vinculante el resultado de esa valoración?	No	Sí	
										Informal	Formal
Argentina	GEN	x	x			x			x		
Bolivia	Frente de Unidad Nacional	x			x		x	x		x	x
	Partido Demócrata Cristiano		x	x	x		x	x			x
Chile	Partido Socialista de Chile			x		x				x	
	Partido Radical Socialdemócrata			x	x		x	x		x	

45 Bitar (2018).

46 Casas Zamora & Falguera (2016).



Ecuador	Movimiento CREO			x	x		x		x		
	Izquierda Democrática		x				x				
	Partido Social Cristiano		x	x		x			x		
Guatemala	Unión del Cambio Nacional				x		x	x			x
	Convergencia				x		x	x	x		
	WINAQ		x	x	x		x	x	x		
	Fuerza			x			x			x	x
	Todos			x		x					x
	CREO			x	x		x	x		x	
	FCN-Nación			x		x			x		
	Encuentro Por Guatemala			x			x	x		x	
	UNE				x		x	x		x	
Honduras	Partido Liberal	x				x				x	
	Partido LIBRE	x	x	x			x	x	x		
	Partido Nacional	x					x			x	
Paraguay	ANR - Partido Colorado	x				x				x	
Peru	APRA		x	x			x	x	x		
Uruguay	Partido Socialista		x			x			x		
	Partido Independiente	x	x	x		x			x		

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de respuesta a cuestionario enviado por los autores.

En muchos casos es un órgano colegiado de la agrupación –casi siempre alguna asamblea partidaria nacional—el que hace la designación de candidatos (por ejemplo, en el Partido Liberación Nacional [PLN] de Costa Rica o el Movimiento CREO [MCREO] de Ecuador). Como lo veremos más abajo, con frecuencia la designación por el órgano colegiado nacional va precedida por la recomendación (a veces vinculante, otras veces no, aunque dotada de peso político) de alguna otra instancia partidaria, frecuentemente el cuerpo ejecutivo a nivel nacional (por ejemplo, en el Partido Izquierda Democrática [PID] de Ecuador o el Partido Todos [PTodos] en Guatemala) o, en otros casos, los órganos locales o regionales del partido (por ejemplo, en el Partido Alianza Verde [PAV] de Colombia o el Partido Socialista de Chile [PSCh]). En otros casos, son los propios órganos partidarios sub-nacionales los que de manera autónoma confeccionan las listas y escogen a los aspirantes (por ejemplo, en el Partido Renovación Nacional [PRNCh] de Chile y el Partido Unidad Social Cristiana [PUSC] de Costa Rica).

Estas experiencias contrastan con un número no desdeñable y creciente de casos en los que la designación se hace mediante elecciones primarias con distinto grado de apertura, cuyo resultado es vinculante para las autoridades partidarias. Como se ve en la Tabla 1, los partidos hondureños hacen un uso regular de las elecciones primarias abiertas, al igual que lo hacen casi todos sus pares dominicanos, panameños y paraguayos. Por mandato de ley, también lo hacen las agrupaciones argentinas.

Al papel de los órganos partidarios y las primarias abiertas, se suma el papel de los candidatos presidenciales en la designación de aspirantes legislativos, sobre todo en aquellos casos en los que los

comicios presidenciales y legislativos son concurrentes. En esas situaciones, es inevitable que el criterio del abanderado presidencial se convierta en un factor –con un peso variable según el partido—en la configuración de la nómina legislativa. Como se observa en la Tabla 1, no son pocos los partidos en los que se reconoce la potestad del candidato presidencial de nominar o vetar directamente a los aspirantes legislativos, un poder en algunos casos formalizado en las normas internas del partido (5 casos de 24 en la tabla). Quizás los ejemplos más conspicuos de formalización de esa potestad en la región lo ofrecen dos de los partidos costarricenses (PLN y PAC), que por vía estatutaria confieren a su candidato presidencial la posibilidad de nombrar discrecionalmente un número de aspirantes legislativos en puestos elegibles.

El grado de apertura del proceso de conformación de las listas y de designación de candidatos tiene implicaciones relevantes para la utilización de mecanismos de tamizaje de aspirantes legislativos, como se ha visto más arriba. En principio, las elecciones primarias crean incentivos para que las autoridades partidarias deleguen en los votantes la tarea de evaluar a los candidatos y evadan la responsabilidad de revocar designaciones problemáticas, una vez que han recibido la bendición de los votantes en los procesos internos del partido. Sin embargo, este incentivo no es irresistible. Algunos de los partidos de la muestra incluida en la Tabla 1 (Frente de Unidad Nacional [FUN] de Bolivia, y los partidos Libertad y Refundación [PLIBRE] y Nacional [PNH], de Honduras) combinan la celebración de elecciones primarias con la asignación a distintos órganos (tribunales de ética o comisiones políticas) de una potestad para valorar previamente por motivos éticos, políticos y profesionales a quienes se inscriben en el proceso electoral interno. Como se verá más adelante, el caso de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), en El Salvador, muestra que los procesos de tamizaje pueden ser sorprendentemente rigurosos aun en presencia de elecciones internas abiertas.

## Las motivaciones para seleccionar aspirantes

A un nivel superficial, los partidos de la región parecen responder al contexto de sospecha social en el que operan, descrito más arriba. En un sondeo entre dirigentes de 24 partidos en nueve países de la región, al proponerles ordenar diez factores que usualmente inciden en la decisión de nombrar candidatos legislativos en su partido<sup>47</sup>, ocho de ellos situaron la integridad de los aspirantes —entendida como la ausencia de denuncias, procesos en curso o condenas criminales, administrativas o en el ejercicio profesional en su contra, así como de conflictos de interés derivados de contratos con el Estado— como uno de los dos factores más importantes a tomar en cuenta. Otros ocho dieron el mismo tratamiento a la popularidad y el reconocimiento del candidato entre los votantes. De manera reveladora, solo tres partidos situaron el nivel de educación o la idoneidad profesional del aspirante para ocupar un puesto de representación en alguno de los dos primeros lugares. Las demás categorías —desde la capacidad del aspirante para contribuir con la campaña del partido, hasta su lealtad comprobada a la agrupación y su identificación con el ideario del grupo, entre otras— registraron niveles de prioridad muy reducidos.

Este orden de prioridad se reflejó también, en términos generales, entre los entrevistados en el curso de esta investigación. Consultada sobre los factores que más pesaron en el proceso de designación de los candidatos a diputado de su partido (PLN) que habrían de acompañar su gestión de gobierno —proceso en el que su peso como aspirante presidencial fue decisivo— la ex presidenta Laura Chinchilla, de Costa Rica, indicó:

*“En esa designación se mezclan muchas cosas. Para mí lo más importante fue que fuera gente decente. La primera impresión de la lista, cuenta. Lo segundo fue que yo me sintiera cómoda con ellos. Además, había que unir al partido: yo preferí que hubiera otras fuerzas del partido representadas en la lista.”<sup>48</sup>*

Algunos personeros de partidos pequeños y/o emergentes (por ejemplo, PPQ en Paraguay o el Partido Liberal de Chile [PLCh]), también enfatizaron la importancia de la integridad personal de los aspirantes por encima de cualquier otro factor<sup>49</sup>. Como veremos más adelante, en estos partidos la prioridad conferida a la condición ética de los candidatos se refleja en sus procedimientos internos de revisión de antecedentes.

Las entrevistas, sin embargo, registraron una preocupación mayor por la capacidad de los candidatos para ganar una elección, sea su capacidad proyectada o aquella ya demostrada en un proceso de elecciones primarias dentro del partido. El presidente del PPD de Chile lo expresó así:

47 Popularidad y reconocimiento del candidato entre los votantes; capacidad económica para contribuir a su propia campaña o la del partido; nivel de educación o idoneidad profesional para ejercer un cargo de representación; vinculación con grupos de poder (empresarios, medios de comunicación); integridad personal (ausencia de: i) denuncias, procesos en curso o condenas criminales, administrativas o en el ejercicio profesional; ii) conflictos de interés derivados de contratos con el Estado); pertenencia a un grupo o localidad de especial interés para el partido; militancia y lealtad comprobadas al partido; cercanía al candidato presidencial o líder del partido; identificación con el ideario o plataforma programática del partido; otros factores.

48 Chinchilla (2018).

49 Acha (2018), Ramos (2018).

*“Lo primero es la capacidad electoral, que el candidato pueda ganar. Si es un candidato joven, se toma en cuenta esa capacidad y su solidez política hacia el futuro... La probidad también es clave y eso se controla fundamentalmente a través de la prensa. Si uno quiere favorecer la diversidad, hay una tendencia a relegar la militancia partidaria como criterio y, más bien, a buscar dirigentes independientes. Cada vez más los partidos buscan gente de sectores sociales nuevos para hacer su oferta electoral más atractiva.”<sup>50</sup>*

Este último factor –el liderazgo y la trayectoria del aspirante en sectores sociales de particular interés para el partido—también fue señalado como muy relevante por los entrevistados, aunque, en general, en un nivel de prioridad menor al de los factores éticos y electorales<sup>51</sup>. Sólo una entrevistada enfatizó el peso de las calificaciones profesionales en la designación, haciendo ver, sin embargo, que se trataba de un factor de importancia declinante en su partido<sup>52</sup>. Otros factores apenas fueron señalados por los entrevistados, incluyendo la capacidad económica de los candidatos, que sólo fue considerado muy relevante en el caso de los partidos guatemaltecos.<sup>53</sup>

En suma, la evidencia recabada sugiere que los factores éticos –no así los educativos o de idoneidad profesional—sí son, en principio, una preocupación relevante al momento de escoger las candidaturas en la mayoría de los partidos en la América Latina de hoy, donde campea una extendida desconfianza con la representación política. Esa preocupación, sin embargo, no se refleja, ni lejanamente, en los procesos –formales e informales—que ponen en práctica los partidos en la región para tamizar a sus aspirantes legislativos. Esa disonancia entre la preocupación retórica con la calidad de la representación y las prácticas realmente existentes para depurarla es acaso el dato fundamental de toda esta discusión.

### **La revisión de antecedentes: prácticas formales e informales**

El proceso de revisión de antecedentes de los candidatos es, en la mayoría de los casos consultados, poco riguroso y aún menos formalizado. Por lo general, a los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad los partidos en la región añaden, por vía estatutaria, criterios de participación y/o militancia mínima del aspirante, así como, ocasionalmente, la fidelidad a la ideología de la agrupación, la observancia de todos los deberes como militante (el pago regular de cuotas, por ejemplo) y la suscripción de un código de ética. La cantidad de años de afiliación requeridos varían por partido, siendo el Partido Demócrata Cristiano de Chile (PDCCCh), entre los consultados, el más exigente, con un requisito de seis años de militancia antes de la fecha de la elección. Cabe decir que los requisitos de militancia mínima tienden a debilitarse en la región. Por el contrario, la mayoría de los partidos latinoamericanos están haciendo más flexibles sus requisitos para aspirar a una candidatura, como parte de sus esfuerzos para atraer nuevos militantes y candidatos.<sup>54</sup>

En los casos en que un órgano partidario (sea local o nacional) hace una recomendación para avalar o designar a un aspirante, es ese órgano el que, previamente, hace una revisión del cumplimiento de algunos de estos requisitos y, más generalmente, de los antecedentes de vida del candidato. Por lo general, esa revisión consiste en un cotejo rápido de los posibles antecedentes de condenas penales que pueda tener

50 En un sentido similar, de dar prioridad a la popularidad de los candidatos legislativos como criterio de selección, se expresaron Piza (2018), Arce (2018), Espino (2018) y Sannemann (2018). En estos dos últimos casos se trata de dirigentes de partidos (PRD de Panamá y Partido Liberal Radical Auténtico [PLRA] de Paraguay) en los cuales la conformación de las listas simplemente refleja el éxito electoral de los aspirantes en las primarias internas.

51 Acha (2018), Bolaños (2018), Arce (2018), Chasquetti (2018), Piza (2018).

52 Bolaños (2018).

53 Núñez (2017).

54 Bitar (2018).

el aspirante o su historial en temas sensibles frente a la opinión pública, como la violencia doméstica. Esto se hace habitualmente mediante consultas puntuales a las plataformas disponibles en instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio del Interior o la Contraloría de Cuentas, o en mecanismos privados de agregación de información personal e historial de crédito.

Los instrumentos disponibles para realizar esas consultas alcanzan un mayor nivel de sofisticación en algunos países. En Colombia y más recientemente en Perú se ha establecido el uso de la llamada “Ventanilla Única Electoral Permanente”, un mecanismo unificado de consulta y centralización de la información disponible en las instituciones públicas sobre los antecedentes personales de los aspirantes, un tema al que se volverá más adelante. En otros casos (por ejemplo, ARENA en El Salvador, PPQ en Paraguay, el PLCh de Chile o el Frente de Unidad Nacional [FUN] de Bolivia), son los propios órganos partidarios los que solicitan a los aspirantes proveer documentación de respaldo que certifique la ausencia de condenas o procesos pendientes o firmar una declaración jurada al efecto<sup>55</sup>. En algunos casos (por ejemplo, el Partido Independiente de Uruguay [PIU], el Frente de Convergencia Nacional de Guatemala [FCN-Nación] o el PLCh), ese ejercicio se complementa con una reunión entre el aspirante y el órgano partidario que realiza la indagación. Javiera Arce, miembro de la Comisión Política del Partido Socialista de Chile (PSCCh), describe el proceso de tamizaje artesanal y aleatorio que utilizan una parte considerable de los partidos de América Latina:

*“Los antecedentes de los aspirantes se revisan informalmente en términos de violencia familiar, casos escandalosos de corrupción o defraudación fiscal... No hay un proceso sistemático de revisión. El partido no contempla el uso de bases de datos. Se pide quizá un certificado de antecedentes. No hay prolijidad al respecto. Hay casos de alcaldes vinculados al narcotráfico que, si no es por la prensa, no se les puede expulsar del partido.”<sup>56</sup>*

Artesanal como es el proceso, en muchos casos –con la obvia excepción de los partidos colombianos, por razones que examinaremos más adelante—ni siquiera es oficioso. De hecho, generalmente es activado por acusaciones ventiladas por rivales políticos en el propio proceso de elección o por la labor fiscalizadora de los medios.<sup>57</sup> Algún entrevistado incluso manifestó su preocupación de que procesos oficiosos de búsqueda de datos por parte de las autoridades partidarias puedan prestarse para la persecución de rivales y “cacerías de brujas.”<sup>58</sup>

Aún más, el proceso –oficioso o no—casi siempre está limitado a denuncias y procesos pendientes, excluyendo casi invariablemente los problemas de posibles conflictos de interés y temas relacionados con la idoneidad profesional para ocupar un cargo electivo. En general, como se reflejó en la revisión ya hecha de los factores que inciden en la selección de candidatos, existe una arraigada percepción de que excluir candidatos por su perfil educativo o profesional es contrario al *ethos* democrático.<sup>59</sup> Entre los partidos consultados, solo PDCCh de Chile y el PAC de Costa Rica exigen formalmente algún requisito de preparación académica.

La informalidad del tamizaje se magnifica en los casos de países pequeños, como Costa Rica, Chile, Paraguay y Uruguay, donde los vínculos familiares, de afinidad o amistad entre la élite política son densos y, en consecuencia, los antecedentes de los aspirantes a cargos son, por lo general, al menos mínimamente

55 Ramos (2018), Deny (2018), Piza (2018).

56 Arce (2018).

57 Piza (2018).

58 Bitar (2018).

59 Chasqueti (2018), Acha (2018).

conocidos por los líderes locales o nacionales del partido. La confianza en ese conocimiento “informal” de quién es quién en la política nacional fue reiteradamente mencionado por los entrevistados en el curso de esta investigación, como un recurso que milita en contra de la formalización excesiva de los procesos de revisión de antecedentes. Así lo indicó Sergio Bitar, ex senador y presidente del PPD de Chile:

*“CChile es un país pequeño y en general se conoce a la gente que aspira. Igualmente, por lo general se reúne la mesa política del partido con los aspirantes. Y eso se complementa con el papel fiscalizador de la prensa, que es clave.”<sup>60</sup>*

En este punto, vale la pena detenerse brevemente para comparar los requisitos y procedimientos descritos con los exigidos en partidos en otras regiones del mundo. En general, aunque se exige a los aspirantes la presentación de documentación de respaldo sobre algunos aspectos de su trayectoria vital, en la mayoría de los casos se trata de procesos poco estructurados. Ashiagbor (2008) identificó que en el 2006 los estatutos del Partido Social Demócrata (PSD) de Bosnia y Herzegovina incluían criterios generales como “cumplir con criterios morales y de credibilidad,”<sup>61</sup> aunque actualmente los candidatos solo presentan su hoja de vida.<sup>62</sup> En el caso del Partido Liberal de Canadá (PLCan), éste estableció entre los criterios de elegibilidad en el 2007 la autorización para someterse a un análisis de antecedentes. Sin embargo, los jefes de campaña provinciales o territoriales pueden dispensar o variar algunos de los criterios exigidos por el partido.<sup>63</sup> En el caso del Partido Nacionalista Chino (Kuomintang), en Taiwán, éste exige a sus candidatos presentar información profesional y personal que permitan al partido investigar sus antecedentes, y son descalificados si se descubre que cometieron en el país o fuera de él alguno entre una lista de delitos.<sup>64</sup> Por su parte, el Partido Congreso Nacional Africano (CNA) de Sudáfrica exige a sus candidatos tener y comprobar su buena reputación y compromiso con el sistema democrático; tener experiencia y pericia para realizar una contribución constructiva al partido; no tener récord criminal, excluyendo crímenes políticos cometidos antes de 1994; y no tener un historial de mala disciplina, corrupción, o involucramiento en provocar divisiones o violaciones al código de conducta del partido.<sup>65</sup>

Los partidos españoles, por su parte, suelen contar con comités o comisiones electorales que registran y avalan las candidaturas a las diferentes cámaras, para después ser incluidos en sus listas oficiales de candidatos a un puesto en el Parlamento. Así, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) solicita a sus candidatos reunir las condiciones de elegibilidad establecidas en la Ley Electoral, aceptar el compromiso ético del partido y figurar en el censo federal.<sup>66</sup> El Partido Popular (PP), por su parte, requiere presentar una declaración de idoneidad, una declaración de la renta y currículum vitae, así como una verificación de aptitud al puesto.<sup>67</sup>

Mucho más elaboradas son, sin embargo, las regulaciones en el Partido Podemos (PPod), una agrupación de izquierda nacida a la vida pública en 2014, con un discurso fuertemente contestatario frente a las prácticas políticas de los partidos tradicionales españoles, PSOE y PP. Las regulaciones internas de

60 Bitar (2018). En el mismo sentido: Chinchilla (2018), Arce (2018), Gallardo (2018), Piza (2018), Chasquetti (2018), Sannemann (2018).

61 Ashiagbor (2008, p. 67).

62 Ashiagbor (2008).

63 Ashiagbor (2008, pp. 57-58).

64 Crimen organizado, incluyendo narcotráfico, lavado de dinero y corrupción; violación a las leyes para remover funcionarios públicos, pago de sobornos e incitación a la violencia; hostigamiento sexual y tráfico sexual de menores; y homicidio, agresión, robo, secuestro o fraude (Ashiagbor [2008, p.48]).

65 Ashiagbor (2008, p. 32).

66 Partido Socialista Obrero Español, Estatuto. Disponible en: <http://web.psoe.es/source-media/000000611500/000000611964.pdf>

67 Partido Popular, Reglamento. Disponible en: [http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos\\_definitivos.pdf](http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_definitivos.pdf)

Podemos establece que sus candidatos deben ser avalados por un mínimo de 1.000 miembros del partido o un órgano partidario a nivel nacional o local, así como cumplir con los contenidos éticos del partido.<sup>68</sup> Para esto, el partido cuenta con un riguroso Reglamento de Incompatibilidades, que se aplica a sus miembros y, por extensión, a sus candidatos a puestos de representación popular.<sup>69</sup> En esta norma figura una larga lista de incompatibilidades esenciales, personales, civiles, políticas y organizacionales, que cubren un espectro amplísimo de conductas que permiten a los órganos electorales del partido vetar una postulación: desde comportamientos, opiniones o actividades contrarias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta actos de corrupción o usurpación en beneficio propio, pasando por haber mostrado recientemente actitudes machistas, xenofóbicas o discriminatorias, entre muchas otras conductas. Asimismo, cualquier candidato tendrá que aportar, en el momento de la inscripción de su candidatura, el número y tipo de avales (que pueden ser individuales o colegiados) que reciban. Quien avale a un candidato está “garantizando con su palabra y su firma que las y los candidatos cumplen los principios de Podemos en general y, en concreto, lo establecido en los documentos éticos, políticos, organizativos y de igualdad...”<sup>70</sup> En el caso de los candidatos a diputados y senadores que quieran encabezar la lista del partido deben hacer pública, además, una motivación explicando su relación política, profesional o vital con la circunscripción en cuestión.

Un proceso de tamizaje tan formalizado como el de PPod claramente sería excepcional en América Latina. Sin embargo, aún entre los partidos latinoamericanos es posible encontrar prácticas que contrastan con los procesos laxos e informales de revisión de antecedentes descritos más arriba. La excepción más obvia e importante es la de los partidos colombianos, que exhiben el proceso más formalizado y riguroso de revisión de antecedentes de los aspirantes de la región. Eso es el resultado de mandatos legales. Desde el año 2009, una reforma al artículo 107 de la Constitución Política de Colombia<sup>71</sup> estableció la responsabilidad de los partidos y sus directivos cuando, faltando al debido cuidado, avalaren candidatos elegidos en cargos de elección popular, que hayan sido o fueren condenados por delitos relacionados con el narcotráfico y la vinculación a grupos armados ilegales, así como delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. En ese caso, la agrupación podrá ser sancionada con multas, devolución de financiamiento estatal e incluso con la cancelación de su personería jurídica. Crucialmente, cuando se trate de condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en la circunscripción respectiva. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrá, tampoco, reemplazar al condenado. A esta norma se le conoce como la “Ley de la Silla Vacía”.

La reforma de 2009 claramente apuntó hacia la necesidad de establecer filtros para las candidaturas en un país con una larga experiencia de vínculos problemáticos entre partidos y grupos armados ilegales, de los que la elección de Pablo Escobar al Congreso Nacional y el escándalo de la “Parapolítica” no son sino los ejemplos más conspicuos.<sup>72</sup> Su implementación ha sido posible por otras innovaciones introducidas en la legislación colombiana desde hace más de dos décadas. La primera de esas innovaciones fue la creación, por la Ley 130 de 1994, de la figura del Veedor Partidario, de acatamiento obligatorio para todos los partidos colombianos. Aparte de funciones disciplinarias y de protección de los miembros del partido, este oficial del partido tiene como cometido principal revisar los antecedentes de cualquier aspirante en una lista de la agrupación. El resultado de esa revisión es un veto de la candidatura o, por el contrario, su remisión al órgano político al que corresponda hacer la designación, que es, en última instancia, el que

68 Partido Podemos, Reglamento para Primarias Congreso y Senado: [https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/11/Reglamento\\_primarias\\_estatales.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/11/Reglamento_primarias_estatales.pdf)

69 Partido Podemos, Reglamento de Incompatibilidades. Disponible en: <https://files.podemos.info/ufqt9CRI8b.pdf>

70 Partido Podemos, Reglamento de Primarias para Congreso y Senado, artículo 2. Disponible en: [https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/11/Reglamento\\_primarias\\_estatales.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/11/Reglamento_primarias_estatales.pdf)

71 Acto Legislativo 01 de 2009.

72 Ver: Casas Zamora (2013), Rubio (2013)

autoriza las candidaturas. Es decir, el “aval” del veedor no garantiza la inscripción del candidato respectivo, pero sin “aval” no es posible su inscripción.<sup>73</sup> La segunda innovación es instrumental para que el Veedor cumpla su tarea de tamizaje: la creación desde 2015 de la ya mencionada “Ventanilla Única”, administrada por el Ministerio del Interior, que permite generar en pocos días un reporte con todos los antecedentes e informaciones disciplinarias, judiciales y fiscales que tengan como parte a aspirantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como aquellos postulados por grupos significativos de ciudadanos.<sup>74</sup>

Esta combinación de normas e instrumentos ha permitido depurar las listas de candidatos, aunque su efectividad dista de ser perfecta y es contingente en factores que no son fácilmente replicables en otros países. Por un lado, los propios actores políticos colombianos reconocen que la autonomía política conferida al veedor para hacer su labor varía considerablemente entre las agrupaciones colombianas.<sup>75</sup> Mientras en el Partido Liberal de Colombia (PLC) el veedor disfruta del respaldo conferido por su elección en la Convención Nacional del partido –supremo órgano colegiado de la agrupación— en otros partidos se trata de una figura débil, de fácil cooptación y remoción por parte de las autoridades partidarias.<sup>76</sup> En otros partidos, la función de veeduría ha sido relegada a los “caciques” locales, frecuentemente articuladores de redes clientelistas, lo que en la práctica garantiza que el mecanismo de tamizaje es utilizado con una intencionalidad política y no cumple con la función que le asigna la legislación.<sup>77</sup> Estas debilidades se agudizan por los conocidos problemas de politización del Consejo Nacional Electoral (CNE), que por mucho tiempo han limitado su disposición de sancionar a las autoridades partidarias por casi cualquier tipo de irregularidad cometida en el curso de las campañas<sup>78</sup>. Por otro lado, aunque la “Ventanilla Única” es, en verdad, un mecanismo extraordinario de tamizaje –capaz de evacuar en cuestión de días más de 400.000 consultas sobre candidatos a puestos de elección local<sup>79</sup>— no está actualizado y, en todo caso, debe mucho a las inusuales capacidades de inteligencia desarrolladas por el Estado colombiano a lo largo de muchas décadas de conflicto armado y presencia del narcotráfico, capacidades que casi con seguridad no tienen paralelo en América Latina. De hecho, la casi simultánea implementación de la ventanilla en Perú, a partir del 2015, ha sido menos efectiva.<sup>80</sup>

Más allá de Colombia, donde los filtros han sido establecidos por vía legal y reglamentaria, sólo en casos excepcionales se encuentran prácticas rigurosas de revisión de antecedentes de candidatos como resultado de la auto-regulación de los partidos. Cuando existen, esas prácticas rigurosas frecuentemente están ancladas en factores de la idiosincrasia nacional, partidaria o de líderes específicos que las hace, también, difíciles de replicar.

73 Llano (2017), Álvarez (2017).

74 Ministerio del Interior de Colombia, Decreto No. 513 de 2015, mediante el cual se crea la Ventanilla Única Electoral Permanente. Este decreto formalizó un sistema que ya venía siendo utilizado desde 2011 (Álvarez [2017]).

75 Martínez (2017).

76 Llano (2017).

77 Rodríguez (2017).

78 Casas Zamora & Falguera (2016), Martínez (2017), Rodríguez (2017).

79 Álvarez (2017).

80 En Perú la Ventanilla Única fue creada mediante Ley No. 30.322 de 16 de abril de 2015. El sistema es de uso voluntario por parte de los partidos debidamente inscritos y sólo ellos pueden usarlo, en un período comprendido entre los 10 días antes de la convocatoria oficial a los comicios y el momento de cierre de inscripción de candidaturas. A pocas semanas de concluir la inscripción de candidatos para los comicios regionales y municipales de octubre de 2018, el sistema había recibido consultas referentes a aproximadamente un 30% de los candidatos. Curiosamente, eran los partidos con más listas de candidatos en todo el país los que menos habían hecho uso del sistema. Ver: “El uso de la Ventanilla Única de Antecedentes en estas elecciones”, *El Comercio* (Perú), 29/6/2018, disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/ventanilla-unica-antecedentes-elecciones-noticia-531617>; “Consulta de antecedentes por Ventanilla Única alcanza solo el 30% señala el JNE”, *CanalN.pe*, 5/7/2018, disponible en: <https://canaln.pe/actualidad/elecciones-2018-jne-repoto-que-consultas-ventanilla-unica-llega-solo-al-30-n328914>.



Un primer grupo de excepciones se presenta en pequeños partidos emergentes, con opciones limitadas de llegar al poder, que se deciden a cultivar un electorado más bien sofisticado, para el que la renovación ética de la política resulta una preocupación fundamental. Uno de los ejemplos más notables es el del PPQ, de Paraguay. En este caso, pese a no existir norma legal que lo exija, el Reglamento Interno de elecciones del partido describe un proceso mediante el cual la Conducción Nacional (el órgano ejecutivo superior de la agrupación) hace una búsqueda de los antecedentes judiciales, legales y financieros de los candidatos y procede a emitir dictamen, capaz de inhabilitar al aspirante. Con frecuencia, los aspirantes cuestionados recurren a la autoridad electoral nacional y son restituidos por aplicación del principio *in dubio pro sufragio*, un principio garantista que existe de distintas maneras en las legislaciones del continente y que tiende a debilitar el alcance de los mecanismos de tamizaje interno de los partidos. Las propias autoridades de PPQ reconocen que tan riguroso proceso a veces transmite la idea de ser una agrupación excluyente, con el consiguiente efecto negativo desde el punto de vista electoral.<sup>81</sup>

El PLCh, otro pequeño partido emergente fundado en el año 2013, presenta una experiencia análoga en algunos aspectos a la de PPQ. Aquí los aspirantes —que pueden ser tanto militantes del partido como ciudadanos independientes, que el partido busca atraer— desde un primer momento deben presentar documentación básica sobre sus antecedentes, que luego es verificada por una especie de “veedor” designado al efecto por la directiva política del partido. Ese “veedor” rinde un informe que provee una base a la recomendación de la directiva al Consejo General del partido. En este caso también se entiende que esa revisión de antecedentes, que el partido toma con seriedad, es parte de una imagen de renovación de la política que el partido quiere proyectar ante el electorado.<sup>82</sup>

Cabe señalar que en estos casos el carácter emergente del partido es importante para entender la rigurosidad del proceso. Conforme los partidos emergentes crecen y se convierten en opciones de poder, con capacidad y vocación para atraer a un electorado más amplio, el afán riguroso tiende a ceder ante el imperativo de reclutar más aspirantes, que lleguen a sectores diversos de la población. En otras palabras, cuando se convierten en tiendas más amplias, los incentivos habituales, que conducen a procesos laxos, ejercicios mínimos de tamizaje y asunción de “riesgos calculados”, empiezan a moldear la conducta de los partidos que antes fueron emergentes. Ese proceso lo ilustra bien la evolución del PAC en Costa Rica, nacido en 2000 como una escisión del mayoritario PLN, con un mensaje fuertemente orientado a la elevación de la calidad ética, el nivel profesional y la coherencia ideológica del liderazgo político. En este caso, la introducción temprana de un curso de formación política<sup>83</sup> requerido por todos los aspirantes a cargos de elección popular, dio paso, con la consolidación del partido como una agrupación mayoritaria —que eventualmente lo llevó a ganar la presidencia en 2014—, a una cada vez mayor laxitud en la aplicación de los requisitos, que para efecto práctico han dejado de ser aplicados. Esto último ha sucedido en parte por la creciente dificultad para atraer ciudadanos interesados en postular su nombre a un cargo, como lo reconoció una ex presidenta del partido.<sup>84</sup>

Lo anterior hace aún más llamativo el caso de ARENA, un partido conservador mayoritario y altamente consolidado, que gobernó El Salvador por 20 años consecutivos hasta el 2009 y que hoy es la principal fuerza de oposición en ese país centroamericano. ARENA ilustra un segundo tipo de excepción. Ahí, al igual que en el caso de PPQ, la Comisión Electoral Nacional emite un instructivo que explicita los requisitos

81 Acha (2018).

82 Ramos (2018).

83 Por ejemplo, en el Reino Unido el Partido Liberal Demócrata realiza ‘eventos de formación’ y ofrece ‘tutorías para apoyar a individuos que están en el proceso de convertirse en candidatos’. En el ‘proceso de aprobación’ son evaluadas algunas habilidades, así como su apego a ‘altos estándares de conducta y comportamiento personal’: <https://www.libdems.org.uk/come-a-candidate>.

84 Bolaños (2018).

para inscribir candidaturas. Esos requisitos incluyen referencias de las estructuras locales o sectoriales del partido, una declaración jurada que respalda la veracidad de la información que proporcionan sobre sus antecedentes a las autoridades partidarias y una carta de compromiso con los estatutos del partido, que incluyen requisitos mínimos de militancia, instrucción y moralidad notorias, y una trayectoria de vida que corresponda con las líneas generales de la ideología del partido. Con esos requisitos en la mano, tanto la Comisión Electoral Nacional, como el Comité de Ética y el Comité Ejecutivo Nacional, someten a los aspirantes a un recio proceso de revisión de sus antecedentes. Es a la Comisión Electoral Nacional a la que le toca tomar la última decisión. Su dictamen puede ser recurrido ante la propia comisión, pero, una vez firme, es vinculante para los demás órganos. Como se ve a continuación, esa revisión va bastante más allá de lo que dice la ley y no todos los aspirantes sobreviven a ella:

*“Se revisa no solamente el cumplimiento de requisitos legales. También se revisa que el aspirante haya desplegado una conducta que no riña con los principios establecidos en los estatutos del partido: creer en Dios, estar por la vida, estar a favor de la libertad de empresa, creer en la separación de poderes, etc. Así, por ejemplo, se le ha negado la posibilidad de ser candidato a personas que han tenido participación a favor de grupos LGTBI, una agenda que el partido ostensiblemente no defiende... En otros casos, han aparecido personas muy articuladas, coherentes con la doctrina del partido, pero tenían problemas de embargos y juicios pendientes con bancos. Me acuerdo de otro caso de una persona que tenía disputas muy públicas por herencias con sus familiares. En todos esos casos se rechazó a los postulantes.”<sup>85</sup>*

Quizá lo más notable de este caso es que este riguroso tamizaje se da a pesar de que el partido utiliza elecciones internas para configurar sus nóminas y que la legislación salvadoreña utiliza listas abiertas para los comicios nacionales. La experiencia de ARENA sugiere que la apertura de los procesos de nominación y elección no impide la existencia de procesos rigurosos de revisión de antecedentes. En el caso de ARENA, la pervivencia de esos procesos se explica por el carácter rigurosamente ideológico del partido y su cultura históricamente vertical y disciplinada. Dicho sea de paso, tanto la fidelidad a un perfil ideológico muy definido como el control ejercido por los órganos centrales del partido es posible identificarlos —acaso en mayor grado— en sus opositores de izquierda, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En el caso salvadoreño, el conflicto armado clausurado en 1992 parece haber dejado una impronta organizacional muy duradera en las agrupaciones políticas mayoritarias, que no es fácil de identificar en otros partidos grandes de la región. Esa impronta se traduce en una excepcional verticalidad y en una renuencia de parte de los órganos centrales a dejar sin controles la inscripción de candidatos que compiten bajo la bandera del partido.

Una tercera excepción se presenta en aquellos casos en que el o la líder del partido decide hacer de la revisión rigurosa de los antecedentes de los aspirantes legislativos una prioridad en el proceso de su designación. Este fue el caso, por ejemplo, de la ex presidenta de Costa Rica Laura Chinchilla, ya mencionado más arriba. Alarmada por la proliferación de denuncias públicas contra ex diputados de su propio partido, Chinchilla, al asumir la candidatura del PLN costarricense en 2009, designó una especie de comisión *ad hoc*, compuesta por personas de su confianza, que revisó las hojas de vida y los antecedentes de todos los que aspiraban a ser designados por la Asamblea Plenaria del partido en los puestos elegibles de sus listas. Como resultado de esa revisión, la entonces candidata obligó al menos a dos pre-candidatos legislativos del partido a declinar a sus aspiraciones.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Ávila (2018).

<sup>86</sup> Chinchilla (2018). Uno de los autores (Casas), puede dar fe de que el nombramiento de una comisión *ad hoc* de revisión de antecedentes por parte del aspirante presidencial no se hace siempre en el PLN. Cuatro años antes, el proceso de designación

La debilidad de la auto-regulación de los partidos en esta materia y el carácter más bien excepcional de los procesos rigurosos de revisión de antecedentes de los candidatos legislativos se nota también en la relativa dificultad de aplicar sanciones a los aspirantes que proporcionen información falsa a las autoridades partidarias. Esa dificultad es menor cuando se trate de información con carácter legal, como las declaraciones de bienes que exigen algunos partidos a sus aspirantes (por ejemplo, el PPD chileno) o el finiquito emitido por entes contralores sobre el uso pasado de recursos públicos por parte de los candidatos (por ejemplo, exigido en los partidos guatemaltecos).<sup>87</sup> En esas situaciones, la falsificación de información obviamente expone al aspirante a sanciones legales. En otros casos, las sanciones usualmente consisten en la activación de las instancias de juzgamiento ético dentro de los partidos –típicamente muy débiles—que, dependiendo de la gravedad de la falta, pueden sancionar al aspirante con una suspensión de su militancia o su expulsión del partido.

Crucialmente, la posibilidad de las autoridades partidarias de pedir el retiro de una candidatura, sea porque exista falsedad en la información proporcionada o porque un hecho relevante y lesivo en el pasado del aspirante llegue a ser conocido, depende casi en todos los casos de que la denuncia y su valoración por el órgano correspondiente se produzcan antes de la inscripción formal de la candidatura ante el órgano electoral. Si es así, en la mayoría de los casos las autoridades partidarias pueden determinar la remoción del aspirante o, al menos, la suspensión de su candidatura mientras se le juzga (por ejemplo, en el Partido Liberal de Honduras [PLH] o el Partido Socialista de Uruguay [PSU]).

Más complejas son las situaciones en que la denuncia o la detección de la falsedad se producen una vez oficializadas e inscritas las nóminas de candidatos. En estas situaciones, casi sin excepción, los partidos en la región tienen muy pocas opciones para disociar al aspirante problemático, salvo pedirle la renuncia. La justicia electoral en la región tiende a aplicar restrictivamente cualquier disposición que tienda a comprometer los derechos de participación política de los aspirantes. Así, la justicia electoral paraguaya ha determinado que, una vez inscrito, la existencia de denuncias contra un candidato no faculta al partido a excluirlo de la lista.<sup>88</sup> De modo similar, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica ha señalado que los partidos no pueden sustituir a un candidato inscrito, a menos que den plenas garantías de debido proceso al aspirante. La situación se presentó durante la campaña del año 2014, cuando se hizo público que un aspirante de la lista legislativa del Partido Frente Amplio (PFA) –una agrupación de izquierda, con una agenda fuertemente comprometida con la igualdad de género—tenía un historial de denuncias por violencia doméstica. Ante la negativa del candidato a renunciar a su postulación ya inscrita, la Asamblea Nacional de su partido tomó un acuerdo para anularla. Tal decisión fue posteriormente revocada por el TSE, señalando violaciones a los derechos fundamentales del aspirante, entre ellos el principio de irretroactividad de las normas, la prohibición de las penas perpetuas y la ausencia de debido proceso.<sup>89</sup> El candidato fue eventualmente electo. Aunque fue separado de la fracción legislativa de la agrupación, al cabo de unos meses volvió a su seno por el resto de su período legislativo.<sup>90</sup> Cabe decir, sin embargo, que en otros casos, tanto en el ciclo electoral de 2014 como en el de 2018, los partidos costarricenses sí han logrado forzar

de candidatos legislativos en el PLN –en el que quien escribe tuvo injerencia directa—discurrió por los canales habituales: utilización del conocimiento informal sobre los antecedentes familiares y profesionales de los aspirantes y verificación poco sistemática de esos antecedentes por parte del liderazgo de la campaña, generalmente desencadenada por denuncias recibidas en el proceso de nominación.

87 Bitar (2018), Núñez (2017).

88 Acha (2018).

89 Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, resoluciones No. 5361-E2-2013, de 6/12/2013, y No. 5577-E1-2013, de 20/12 2013.

90 Ver: “Villalta pide renuncia a candidato a diputado, éste se niega”, Informa-tico.com, 7/11/2013, disponible en: <http://www.informa-tico.com/7-11-2013/villalta-pide-renuncia-candidato-diputado-este-se-niega>; “Frente Amplio afirma que seguirá pidiendo a Jorge Arguedas la renuncia”, Teletica., 7/12/2013, disponible en: [https://www2.teletica.com/35066\\_frente-amplio-afirma-que-seguira-pidiendo-a-jorge-arguedas-la-renuncia](https://www2.teletica.com/35066_frente-amplio-afirma-que-seguira-pidiendo-a-jorge-arguedas-la-renuncia).

la renuncia de aspirantes legislativos cuestionados por distintas razones ventiladas por la prensa, tras aplicar considerable presión política y mediática sobre ellos<sup>91</sup>. Ante el mayúsculo forcejeo requerido en esas situaciones, el PUSC de Costa Rica optó por hacer firmar a todos sus aspirantes legislativos, antes de la elección de 2018, un compromiso explícito de renunciar a su postulación y eventualmente a su diputación en caso de resultar implicados en algún caso de corrupción o alguna falta ética grave, así determinada por el Tribunal de Ética y Disciplina de la agrupación.<sup>92</sup>

En última instancia, en estas situaciones la mayor sanción que sufre el candidato es de naturaleza política. “Si la falsedad incurrida por el candidato se llega a saber,” advirtió un dirigente del PPD chileno, “el efecto ante la opinión pública puede ser demoledor, pero no tenemos un proceso formal para lidiar con eso.”<sup>93</sup> Sin embargo, como se ve en el ejemplo costarricense, el daño político puede no siempre ser suficiente para evitar la elección del candidato controvertido, sobre todo en un sistema de listas cerradas y bloqueadas.

La estructura adversa de incentivos contra los procesos rigurosos de revisión de antecedentes se completa con la generalizada ausencia –con la excepción del caso colombiano, una vez más— de sanciones para las autoridades partidarias o el propio partido que postula a un aspirante cuestionado. En Colombia, como ya se mencionó, existe la llamada norma de la “silla vacía”, esto es la disposición según la cual el partido puede perder la curul y quedar impedido de presentar candidatos en la respectiva circunscripción cuando uno de sus representantes electos haya sido o fuere condenados por una serie de conductas delictivas relacionadas al narcotráfico y a la actividad de grupos armados ilegales, entre otras. Nada comparable existe en el resto de la región, donde las autoridades partidarias no incurren en mayor riesgo legal o político si no hacen la debida diligencia al momento de autorizar las nóminas de candidatos de la agrupación. En algunos partidos (por ejemplo, el PAC, de Costa Rica, o ARENA, de El Salvador), las autoridades partidarias se exoneran implícitamente de cualquier responsabilidad al exigir que los aspirantes legislativos firmen una declaración jurada sobre los datos que proporcionan al inscribir su candidatura, liberando así de responsabilidad a los órganos involucrados en su postulación, en el caso de que esa información resulte luego desmentida.<sup>94</sup>

La Tabla 2 resume alguna de la información recabada a partir del sondeo realizado con dirigentes de partidos en nueve países de la región sobre los procedimientos de revisión de antecedentes de los aspirantes legislativos y las eventuales sanciones ligadas a él.

91 Ver: “Renuncian dos candidatos a diputados del Movimiento Libertario”, *El Financiero*, 20/1/2014, disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/renuncian-dos-candidatos-a-diputados-del-movimiento-libertario/RLESBWTDVAARVMVHRRGLFGN5BY/story/>; “Restauración Nacional espera renuncia de candidato a diputado acusado por delitos sexuales”, *Radio Monumental*, 25/1/2018, disponible en: <http://www.monumental.co.cr/2018/01/25/restauracion-nacional-espera-renuncia-de-candidato-diputado-acusado-por-delitos-sexuales/>; “Renuncia candidato a diputado de Restauración”, *La Nación*, 29/1/2018, disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/renuncia-candidato-a-diputado-de-restauracion/7CIDMH32LZGKVE4ZWGNFU2EQ3Q/story/>; Víctor Hugo Víquez no ha presentado renuncia a candidatura a diputado”, *CRHoy.com*, 31/10/2017, disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/victor-hugo-viquez-no-ha-presentado-renuncia-a-candidatura-a-diputado/>; “Víctor Hugo Víquez confirma al TSE su renuncia a la candidatura a diputado por el PLN”, *Teletica*, 7/11/2017, disponible en: [https://www.teletica.com/177686\\_victor-hugo-viquez-confirma-al-tse-su-renuncia-a-la-candidatura-a-diputado-por-el-pln](https://www.teletica.com/177686_victor-hugo-viquez-confirma-al-tse-su-renuncia-a-la-candidatura-a-diputado-por-el-pln).

92 Piza (2018). Ver: “Futuros diputados del PUSC deberán renunciar a su curul si son implicados en algún caso de corrupción”, *El Mundo*, 17/10/2017, disponible en: <https://www.elmundo.cr/futuros-diputados-del-pusc-deberan-renunciar-curul-implicados-algun-caso-corrupcion/>

93 Bitar (2018).

94 Bolaños (2018); Ávila (2018); Piza (2018).

**Tabla 2. Mecanismos y sanciones para el control de denuncias y conflictos de interés por parte de candidatos legislativos en América Latina (muestra de partidos encuestados)**

País	Partido	¿Tiene el partido mecanismos para el control de denuncias, procesos en curso o condenas (criminales, administrativas o en el ejercicio profesional)?		¿Tiene el partido mecanismos para el control de conflictos de interés derivados de contratos del Estado?		¿Recurre el partido a instituciones públicas o privadas para verificar la existencia de denuncias, procesos en curso, condenas o inhabilidades?	¿Tiene el partido sanciones para los candidatos que omitan informar al partido sobre denuncias, procesos en curso, condenas o conflictos de interés derivados de contratos del Estado?	¿Existen sanciones para el partido o sus autoridades si se determina que sus candidatos, una vez electos, tienen denuncias, procesos en curso, condenas o conflictos de interés derivados de contratos del Estado?
		Mecanismos formales	Mecanismos informales	Mecanismos formales	Mecanismos informales			
Argentina	GEN	No	No	No	No	No	No	No
Bolivia	Frente de Unidad Nacional	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No
	Partido Demócrata Cristiano	No	No	No	No	No	Sí	No
Chile	Partido Socialista de Chile	No	No	No	No	Sí	Sí	No
	Partido Radical Socialdemócrata	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Ecuador	Movimiento CREO	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
	Izquierda Democrática	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
	Izquierda Democrática	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí

Guatemala	Unión del Cambio Nacional	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
	Convergencia	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
	WINAQ	Sí	No	No	No	No	Sí	No
	Fuerza	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
	Todos	No	Sí	No	No	No	No	No
	CREO	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
	FCN-Nación	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
	Encuentro Por Guatemala	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UNE	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	
Honduras	Partido Liberal	No	No	No	No	No	Sí	No
	Partido LIBRE	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Partido Nacional	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Paraguay	ANR – Partido Colorado	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Peru	APRA	No	No	No	No	Sí	No	No
Uruguay	Partido Socialista	No	No	No	No	No	Sí	No
	Partido Independiente	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
<b>Fuente:</b> Elaboración propia sobre la base de respuesta a cuestionario enviado por los autores.								

La precariedad de los mecanismos de revisión de antecedentes de los candidatos es conocida y admitida por la gran mayoría de las autoridades partidarias y voces expertas consultadas en el curso de esta investigación.<sup>95</sup> Al preguntársele si son adecuados, en términos generales, los controles establecidos por los partidos paraguayos para depurar sus nóminas de candidatos, Martín Sannemann, ex diputado del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), respondió en términos muy severos: “No, para nada: esto está lleno de narcos.”<sup>96</sup> Otros hicieron ver su relativa confianza en los procesos de su partido para filtrar faltas éticas, pero no así para asegurar un nivel adecuado de competencia profesional en sus aspirantes, algo que luce, en general, como una preocupación bastante menor para casi todos los partidos de la región.<sup>97</sup>

Aunque muchas de las autoridades partidarias manifestaron algún interés de introducir nuevas, más severas, regulaciones al respecto, en la gran mayoría de los casos ese interés no llega a traducirse en propuestas concretas de modificación legal o reglamentaria.<sup>98</sup> Refiriéndose a la situación de los partidos guatemaltecos –notoriamente poco institucionalizados y dotados de baja credibilidad—, uno de los entrevistados hizo ver su cauta esperanza de que las agrupaciones mejoren sus actuales niveles de exigencia:

*“No está claro que los partidos establecidos en Guatemala tengan planes concretos en este sentido. Pero creo que van a tener que cambiar porque el clima político, sobre todo en el ámbito urbano, ha cambiado mucho, en especial desde la renuncia del presidente Otto Pérez en 2015 (bajo cargos de corrupción). Es una posibilidad. Los partidos emergentes, como Somos y Semilla, van a incorporar prácticas mejores y más estrictas. Pero están apenas en formación.”<sup>99</sup>*

Si esta falta de propuestas concretas se nota en un caso como el de Guatemala, con mucha más razón cabe esperarla donde la percepción de corrupción en los partidos y en la representación parlamentaria es bastante menor, como Uruguay o Costa Rica. En el caso uruguayo, en particular, la idea prevaleciente es que, en ausencia de escándalos vinculados a corrupción parlamentaria, no hay, al día de hoy, ningún incentivo para regular en forma más recia estos aspectos de la vida partidaria.<sup>100</sup>

Lo que sugiere la evidencia es que, pese al asedio de la opinión pública, los partidos latinoamericanos, con pocas excepciones, no parecen mostrar un interés real en actuar proactivamente para depurar sus listas de candidatos legislativos. Desprovistas de regulaciones análogas a las de Colombia o Brasil, o de incentivos poderosos –como sanciones—para hacer la debida diligencia, la mayoría de las autoridades partidarias en América Latina actúan exactamente como cabe esperar según la teoría electoral: hacen nada o apenas lo mínimo para revisar antecedentes de los aspirantes legislativos y prefieren preservar la flexibilidad de sus procesos internos de selección, correr riesgos si es del caso y reaccionar, en algunos casos con severidad, si se activan controles externos que identifiquen problemas de idoneidad con sus listas. A la hora de armar las listas partidarias la preocupación por la ética y, aún más, la idoneidad profesional

95 En ese sentido: Arce (2018), Bitar (2018), Deny (2018), Espino (2018), Martínez (2017), Núñez (2017), Piza (2018), Ramos (2018), Sannemann (2018), así como 17 de los 24 partidos consultados mediante un sondeo escrito.

96 Sannemann (2018). Otro entrevistado paraguayo, del PPQ, una agrupación con una experiencia más bien excepcional de auto-regulación en esta materia, como se ha visto, manifestó su confianza en la efectividad de los procedimientos de su partido, pero su profundo escepticismo respecto de la rigurosidad de esos mecanismos de depuración de la representación a nivel nacional (Acha [2018]).

97 Bitar (2018)

98 Entre los partidos consultados, solo el Partido GEN, de Argentina, y el PSCh manifestaron tener reformas en curso con el fin de hacer más rigurosos sus procesos de tamizaje, mediante la reforma de los estatutos y del reglamento de ética del partido, respectivamente.

99 Núñez (2017).

100 Chasquetti (2018).

de los candidatos, es considerada importante pero no indispensable. Esperar que la auto-regulación de los partidos convierta esa preocupación en un criterio ineludible al configurar las listas puede conducir a una larga espera. Algunas de las prácticas prometedoras de tamizaje que han alcanzado a ser formalizadas en la región se resumen en el Recuadro No. 1.

### Recuadro No. 1

#### Algunas experiencias prometedoras de tamizaje de candidatos legislativos

El tamizaje de candidatos legislativos está pobremente formalizado en América Latina (y no sólo en la región). No sólo eso: los mecanismos existentes para realizar esa tarea no han sido rigurosamente evaluados. Con todo, hay algunos ejemplos de prácticas prometedoras, cuya aplicación vale la pena explorar. La legislación colombiana, en particular, ha sido pionera en esta materia. Esas prácticas incluyen las siguientes:

**El Veedor Partidario.** Introducida por la legislación de **Colombia** desde 1994, la figura del Veedor Partidario es de acatamiento obligatorio para todos los partidos colombianos. Aparte de funciones disciplinarias y de protección de los miembros del partido, este personero del partido tiene como cometido principal revisar los antecedentes de cualquier aspirante en una lista de la agrupación. El resultado de esa revisión es un veto de la candidatura o, por el contrario, su remisión al órgano político al que corresponda hacer la designación, que es, en última instancia, el que autoriza las candidaturas. Es, en esencia, un mecanismo que centraliza la responsabilidad de revisar los antecedentes de los aspirantes legislativos.

**La “Ventanilla Única”.** Creada en 2015 en **Colombia** y **Perú**, la llamada “Ventanilla Única Electoral Permanente” es un mecanismo unificado de consulta y centralización de la información disponible en las instituciones públicas sobre los antecedentes personales de los aspirantes. En el caso de Colombia, la “Ventanilla”, administrada por el Ministerio del Interior, es capaz de evacuar en cuestión de días más de 400.000 consultas sobre candidatos a puestos de elección local. Con todo, la base de datos no siempre está actualizada y tampoco es de fácil adaptación a otros contextos, habida cuenta de las inusuales capacidades de inteligencia desarrolladas por el Estado colombiano. Su aplicación en Perú ha sido menos exitosa.

**La “Silla Vacía”.** Desde el año 2009, una reforma constitucional en **Colombia** estableció la responsabilidad de los partidos y sus directivos cuando, faltando al debido cuidado, avalaren candidatos elegidos en cargos de elección popular, que hayan sido o fueren condenados por delitos relacionados con el narcotráfico y la vinculación a grupos armados ilegales, así como delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. En ese caso, la agrupación podrá ser sancionada con multas, devolución de financiamiento estatal e incluso con la cancelación de su personería jurídica. Crucialmente, cuando se trate de condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en la circunscripción respectiva. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrá, tampoco, reemplazar al condenado.

**El “librillo”.** El Reglamento Interno de elecciones (conocido como “el librillo”) del Partido Patria Querida (PPQ) en **Paraguay** ha formalizado un proceso mediante el cual la Conducción Nacional (el órgano ejecutivo superior de la agrupación) hace una búsqueda de los antecedentes judiciales, legales y financieros de los candidatos y procede a emitir dictamen, capaz de inhabilitar al aspirante.



Una práctica similar existe en la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de **El Salvador**, donde la Comisión Electoral Nacional emite un instructivo que explicita los requisitos para inscribir candidaturas. Esos requisitos incluyen referencias de las estructuras locales o sectoriales del partido, una declaración jurada que respalda la veracidad de la información que proporcionan sobre sus antecedentes a las autoridades partidarias y una carta de compromiso con los estatutos del partido, que incluyen requisitos mínimos de militancia, instrucción y moralidad notorias, y una trayectoria de vida que corresponda con las líneas generales de la ideología del partido. Con esos requisitos en la mano, tanto la Comisión Electoral Nacional, como el Comité de Ética y el Comité Ejecutivo Nacional, someten a los aspirantes a un recio proceso de revisión de sus antecedentes. Estas experiencias tienen un eco fuera de la región en el caso del Partido Podemos, en **España**, que cuenta con un riguroso Reglamento de Incompatibilidades, que se aplica a sus miembros y, por extensión, a sus candidatos a puestos de representación popular. En esta norma figura una larga lista de incompatibilidades esenciales, personales, civiles, políticas y organizacionales, que cubren un espectro amplísimo de conductas que permiten a los órganos electorales del partido vetar una postulación: desde comportamientos, opiniones o actividades contrarias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta actos de corrupción o usurpación en beneficio propio, pasando por haber mostrado recientemente actitudes machistas, xenofóbicas o discriminatorias, entre muchas otras conductas.

**La exigencia de documentación y avales.** En el Partido Liberal de **Chile**, desde un primer momento los aspirantes desde presentar documentación básica sobre sus antecedentes, que luego es verificada por un “veedor” designado al efecto por la directiva política del partido. Ese “veedor” rinde un informe que provee una base a la recomendación de la directiva al Consejo General del partido. En el caso de ARENA, en **El Salvador**, la inscripción de una candidatura legislativa requiere, además, de cartas de referencia de los órganos partidarios locales o sectoriales. En la agrupación Podemos, de **España**, los candidatos deben ser avalados por una secretaría municipal, autonómica o estatal. De acuerdo con las normas vigentes, quien avale a un aspirante de Podemos está “garantizando con su palabra y su firma que las y los candidatos cumplen los principios de Podemos en general y, en concreto, lo establecido en los documentos éticos, políticos, organizativos y de igualdad...” En el caso de los candidatos a diputados y senadores que quieran encabezar la lista del partido deben hacer pública, además, una motivación explicando su relación política, profesional o vital con la circunscripción en cuestión.

**El compromiso anticipado de renuncia.** En el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), de **Costa Rica**, los aspirantes legislativos firman un compromiso explícito de renunciar a su postulación y eventualmente a su diputación en caso de resultar implicados en algún caso de corrupción o alguna falta ética grave, así determinada por el Tribunal de Ética y Disciplina de la agrupación.

**La realización de cursos obligatorios de formación política.** En el Partido Acción Ciudadana (PAC), de **Costa Rica**, con anterioridad a su selección por la Asamblea Nacional de la agrupación, los aspirantes deben realizar un curso de formación política que culmina en una evaluación, que es tomada en cuenta al momento del nombramiento.

En ausencia de normas legales, en la gran mayoría de los casos el control externo más poderoso que condiciona las decisiones de los partidos al configurar sus listas es la fiscalización de la prensa, un actor con una presencia cada vez más protagónica en esta discusión. Casi todos los consultados coincidieron que las investigaciones periodísticas sobre la trayectoria de vida de los aspirantes se han convertido en un factor recurrente y creciente durante las campañas. El caso de Costa Rica así lo sugiere. En los meses anteriores al 2014, una serie de reportajes del periódico “La Nación”, titulada #Novotoaciegas, reveló que al menos 12 candidatos legislativos de diversas fuerzas políticas enfrentaban, en aquel momento, investigaciones o acusaciones penales<sup>101</sup>. Esas y otras denuncias —incluyendo casos de violencia doméstica, delitos sexuales y tráfico de influencia, entre otros— han llevado a la renuncia de al menos cinco candidatos legislativos durante los últimos dos ciclos electorales. Con mucha frecuencia, los casos ventilados en la prensa no son simplemente el producto de la acuciosidad de los periodistas, sino de la denuncia de opositores políticos, cuya labor de control es posiblemente la más incisiva de todas.<sup>102</sup> En Guatemala, el escrutinio público también ha aumentado notoriamente y no solo para quienes aspiran a cargos legislativos:

*En el 2015 los medios hicieron mucho más trabajo de revisión de los antecedentes de los candidatos y van a ser mucho más acuciosos en el 2019. Así está pasando también con quienes aspiran a cargos de magistratura. Ese es un control muy incisivo, sobre todo por parte de la prensa escrita y los medios virtuales, que están haciendo periodismo de investigación muy agresivo. También está el papel de las organizaciones de la sociedad civil, que ejercen un papel de fiscalización, sobre todo de los postulantes a cargos de magistratura. Ahora harán lo mismo con los candidatos a diputado.”<sup>103</sup>*

Sólo en pocos casos se relativizó el creciente poder de la prensa para tamizar las nóminas de candidatos. Entrevistados en Panamá y Uruguay se hicieron ver que la labor fiscalizadora de la prensa tiende a concentrarse casi exclusivamente en los candidatos presidenciales o, a lo sumo, en quienes encabezan las listas partidarias, pero no más allá.<sup>104</sup> Acaso más interesante fue la observación planteada por una autoridad partidaria paraguaya:

*“Hay investigaciones selectivas de la prensa, pero tampoco mucho. Los medios tienen mucho cuidado en época de campaña porque hay mucha plata de por medio. Entonces en muchos casos se hacen los tontos. Prefieren darles por la cabeza a los políticos que tienen problemas después de que han sido electos.”<sup>105</sup>*

Aún con salvedades, en casi todos los países de la región la prensa es hoy el principal mecanismo de escrutinio de la condición ética de las candidaturas ofrecidas al electorado. El ex senador Sergio Bitar, del PPD de Chile, lo señaló con contundencia: “No hay ningún mecanismo formal de revisión de antecedentes de candidatos que tenga la potencia de una prensa abierta.”<sup>106</sup> Más aún, la irresistible presión social en favor de mayor transparencia en la vida pública y el creciente papel de las redes sociales en la denuncia de la corrupción en América Latina<sup>107</sup> hacen previsible que en un futuro cercano habrá una fiscalización aún

101 “Otros 15 figuran bajo investigación de Fiscalía”, La Nación, 19/1/2014, disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/otros-15-figuran-bajo-investigacion-de-fiscalia/KVY2N2CDEBGCZIGLCF5U674J54/story/>.

102 Piza (2018), Deny (2018).

103 Núñez (2017).

104 Espino (2018), Chasquetti (2018).

105 Acha (2018).

106 Bitar (2018).

107 See: Casas Zamora and Carter (2017).

más intensa de la oferta electoral de los partidos por parte de los medios y de otras organizaciones de la sociedad civil. Si se le combina con sistemas electorales que favorezcan la exigencia de responsabilidad a los candidatos y representantes electos, esa mayor intensidad del escrutinio social puede crear, eventualmente, un poderoso incentivo para que los partidos adopten regulaciones internas o normas constitucionales o legales dirigidas a depurar las nóminas de candidatos legislativos.

## Conclusiones y recomendaciones

Las páginas anteriores muestran que, con muy pocas excepciones, son sumamente precarias las regulaciones y prácticas existentes en América Latina para depurar las nóminas de candidatos legislativos y reducir la probabilidad de que aspirantes descalificados desde el punto de vista ético sean electos. No sólo eso: la evidencia sugiere que el deterioro de la credibilidad de los partidos políticos y los representantes populares, por grave que sea, no necesariamente estimula a las agrupaciones partidarias a establecer procesos rigurosos de revisión de antecedentes. Por el contrario, los partidos latinoamericanos, en general, continúan aferrados a procesos informales y flexibles de tamizaje y veto que, en el fondo, crecientemente dejan la tarea de escrutinio de las nóminas de candidatos en manos de la prensa. Este último es, hoy por hoy, el control más poderoso que existe en la región sobre los atestados de los aspirantes legislativos. Es, sin embargo, un control imperfecto. No sólo no suele escrutar a todos los candidatos —sea por razones de limitación de recursos o de sesgo político— sino que frecuentemente llega tarde, cuando los aspirantes ya están inscritos y su remoción de las listas presenta grandes complicaciones.

Si se busca reforzar los procedimientos existentes para tamizar las candidaturas legislativas, apelar a la buena voluntad y la auto-regulación de los partidos posiblemente sea un camino con pocas victorias. A fin de cuentas, la gran mayoría de los partidos latinoamericanos está haciendo exactamente lo que la teoría hace esperable: establecer controles mínimos que no amarren las manos de las autoridades partidarias, que proporcionen flexibilidad ante los cambiantes contextos electorales y que no excluyan a candidatos potenciales, en un momento en que los partidos buscan abrirse a nuevos sectores sociales y atraer nuevos liderazgos a sus filas. Si los controles para depurar la representación legislativa han de ser fortalecidos, es preciso darles a los partidos nuevos instrumentos para que mejoren sus regulaciones, pero sobre todo se hace necesario alterar la estructura de incentivos prevaleciente en los partidos. Ello se hace activando presiones externas como las del electorado, la prensa y, sobre todo, la ley.

Todo esto hay que hacerlo con urgencia: el deterioro en la percepción de la representación política es, casi con certeza, una de las razones que contribuye al creciente éxito de los discursos populistas que cuestionan frontalmente los méritos de la democracia representativa y abogan, en el mejor de los casos, por esquemas democráticos plebiscitarios y caudillistas; en el peor, por la sustitución de la democracia por formas de gobierno autoritarias.

Pero no sólo hace falta sentido de urgencia, sino también una dosis de humildad y un cierto espíritu de experimentación. Lo cierto es que lo que se sabe sobre los procesos de tamizaje y veto de los partidos en América Latina (y más allá) es poco o nada, que son escasos los instrumentos legales y formales existentes que existen para llevar a cabo esta tarea y que los que hay, sin excepción, no han sido evaluados en forma sistemática. Las recomendaciones que aquí se hagan están fundamentadas en poco más que el sentido común y la intuición, porque la evidencia empírica aún está por ser recogida y sistematizada. Este trabajo es apenas el comienzo. Yace en esto, así, una primera recomendación: la de estimular nuevas investigaciones sobre los efectos de algunas de las normas revisadas en el curso de este trabajo, como

la ley de “ficha limpia” en Brasil, o el recurso de la ventanilla única en Perú, o la ley de la “silla vacía” y la figura del veedor partidario en Colombia. Esos instrumentos, así como otros derivados de las regulaciones internas de los partidos, nos pueden parecer a primera vista, buenos o malos, pero lo cierto es que no sabemos con claridad cuáles son sus efectos. Hay que investigar más.

Cabe decir, además, que las recomendaciones que aquí se harán están más enfocadas a fortalecer la capacidad de los sistemas políticos y los partidos para proteger la integridad de la representación política que a apuntalar su habilidad para mejorar el nivel académico o profesional de esta. El objetivo de “subir el nivel de la representación” –frecuentemente mencionado en este tipo de discusiones—es complejo de definir y no está exento de objeciones legítimas. Esta investigación ha encontrado no sólo muy pocas normas que pongan filtros académicos o profesionales a la representación en la región, sino argumentos válidos y reiterados contra la idea de que una representación legislativa más selectiva desde el punto de vista académico o profesional es mejor desde el punto de vista democrático. Cómo lo señalaron varios de los entrevistados, esa noción encarna un punto de vista elitista de la democracia, que cuando menos milita en contra del objetivo democrático de que el congreso sea una representación lo más fiel posible del electorado. En el contexto latinoamericano, en el que la escolaridad promedio es de 5 años, la introducción de requisitos académicos o profesionales para aspirar a un puesto de representación popular tiende a ser muy resistida. Ello es entendible en un momento en que los partidos en la región, cuestionados por la ciudadanía y, en la mayoría de los casos, muy debilitados, se sienten obligados a hacer un esfuerzo para atraer nuevos miembros y dirigentes. La exigencia de requisitos académicos o profesionales es, pues, un punto controvertido. Por ahora, pareciera más productivo enfocar el lente en tratar de mejorar la condición ética de quienes aspiran y resultan electos a cargos legislativos, una necesidad mucho más aceptada en la región.

Tres tipos de recomendaciones parece pertinente formular, dirigidas a tres actores distintos: las autoridades partidarias, las legislaturas y los órganos electorales.

#### Para las autoridades partidarias

*Formalizar los procedimientos de tamizaje y veto de candidaturas.* La experiencia sugiere que los partidos que, por distintos motivos, han hecho de la renovación ética de la política una de sus banderas fundamentales, como PPQ en Paraguay o PPod en España, tienden a tener procesos de revisión de antecedentes más formalizados y rigurosos. Eso no sólo muestra el compromiso ético de la agrupación, sino que permite a los aspirantes saber qué pueden esperar del proceso de selección. Eso implica:

- a. Promulgar normas estatutarias o reglamentarias en las que se especifiquen los estándares éticos que se esperan de los aspirantes, como, por ejemplo, no tener conflictos obvios de interés que oscurezcan la protección del interés público o no tener condenas firmes por delitos graves (que cada partido deberá definir);
- b. Explicitar en los reglamentos partidarios la documentación e información de otro tipo que deberán presentar los aspirantes al postularse, que debería incluir, al modo del PPod en España, avales individuales o colectivos sobre la condición ética del candidato;
- c. Definir qué órgano partidario (uno existente o uno nuevo creado al efecto; uno nacional, uno local, o una combinación de ambos) tendrá la función y el mandato de revisar cuidadosamente los antecedentes de los aspirantes, y cuál será el procedimiento a seguir, que debería incluir una reunión entre el aspirante y el órgano que hace la revisión, como se hace en el PLCh o en el PIU;

- d. El órgano encargado debería elaborar un informe sobre cada aspirante, así sea muy sucinto, que deberá pasar a la instancia en la que se tome la decisión final de nominar al candidato.

La idea, pues, debería ser establecer un procedimiento que permita decir con sustento que las autoridades partidarias han hecho un esfuerzo de debida diligencia, pero también de debido proceso, a la hora de revisar los antecedentes éticos de los candidatos legislativos.

### Para las legislaturas

Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, aprobar legislación es esencial si los partidos han de ser incentivados para crear mecanismos adecuados de tamizaje. Antes de enunciar este grupo de recomendaciones de tipo legal quizá convenga explicar por qué no se incluye en la lista la sugerencia de adoptar uno de los pocos mecanismos establecidos en la región para depurar las listas de candidatos legislativos: la llamada “Ley de Ficha Limpia” de Brasil.

Como se indicó más arriba, esta norma expande drásticamente las causales de inelegibilidad para incluir la condena (no firme), por parte de un tribunal colegiado, por una serie de delitos contra el patrimonio público, además de la constatación de violaciones éticas por parte de un colegio profesional y la renuncia a cargos públicos de elección en situaciones en que un proceso instaurado pueda conducir a la pérdida del cargo, entre muchas otras hipótesis. Aunque no existen aún evaluaciones sobre el impacto de esta ley en la depuración de la representación legislativa, hay pocas dudas sobre su enorme potencial para ser utilizada como arma de descalificación política y sobre su vulneración de algunos principios considerados esenciales en muchos países, como lo es la no existencia de penas perpetuas. Como mínimo, en el caso de que algún sistema político de la región considere la adopción de una norma similar a la brasileña, debería limitarse a muy pocas conductas delictivas de excepcional gravedad y aplicarse únicamente a aquellas personas cuya condena esté firme. De otra forma, cualquiera sea su impacto en la mejora de las nóminas de candidatos, el perjuicio que puede ocasionar la norma a principios cardinales del estado de derecho y de la democracia podría ser considerable.

Antes que introducir normas de “ficha limpia”, pareciera conveniente legislar en los siguientes sentidos:

*Establecer la obligación legal de los partidos de exigir la presentación de documentos de antecedentes a sus aspirantes y las sanciones en caso de suministro de información falsa.* Salvo en el caso del cumplimiento de requisitos constitucionales o legales para ser candidato, no existen en América Latina normas legales que obliguen a los partidos a demandar la presentación de documentos a sus aspirantes sobre sus antecedentes éticos. Los partidos que lo hacen, que son los menos, lo hacen voluntariamente. Cada partido deberá definir qué documentación e información exige a sus aspirantes, pero el principio de que debe requerir información sobre antecedentes éticos debería ser explícitamente enunciado por la legislación. No sólo eso: la ley legislación debería también explicitar las sanciones legales y electorales que acarree para el candidato el suministro de información falsa a su partido (se trate de documentos públicos o no) en el proceso de inscribir su candidatura. En este momento, sólo cuando se exigen documentos públicos o una declaración jurada, cosa que se hace sólo por excepción, existe una posibilidad de sancionar legalmente a candidatos que mientan sobre sus antecedentes.

*Crear incentivos para la debida diligencia de las autoridades partidarias.* Una de las carencias más notorias que ha detectado esta investigación es la de normas adecuadas que obliguen a las autoridades partidarias a asumir con rigurosidad la tarea de depurar las listas de su agrupación de candidatos con

cuestionamientos éticos. Quizá la única norma legal de este tipo existente en la región es la de la “silla vacía”, aplicada en Colombia, que establece, en algunas circunstancias, la pérdida para el partido de la curul y de la posibilidad de nominar candidatos en la circunscripción de que se trate, en los casos en que se determine la vinculación de un representante electo con una serie de conductas delictivas graves. Esta es una norma poderosa, que debe ser complementada con sanciones para los miembros de los órganos que hayan avalado o seleccionado a candidatos gravemente cuestionados, en aquellos casos en los que se demuestre que no se realizó un esfuerzo de debida diligencia. Por la potencia de la sanción que implica, es tipo de norma solo debe establecerse para conductas y delitos de excepcional gravedad, que cada país deberá definir.

*Establecer el principio de que algún órgano partidario debe realizar el proceso de tamizaje de las candidaturas.* El ejemplo obvio de esa norma es la creación del veedor partidario en Colombia, al que se le ha asignado esta función, además de otras. Como lo hemos visto más arriba, su efectividad varía según la organización. No tendría necesariamente que estipularse la creación de una figura similar. Lo realmente importante es que se establezca la obligación legal de los partidos de asignar con claridad a alguno de sus órganos (nacional o local) la tarea de llevar adelante un proceso riguroso de revisión de antecedentes de sus candidatos.

*Crear por vía legal un sistema análogo a la “Ventanilla Única”.* Si la legislación ha de establecer la obligación de las autoridades partidarias de observar la debida diligencia al avalar y nominar candidatos legislativos, es razonable que el Estado les ayude en esa tarea. Luce por ello deseable la creación de un mecanismo similar a la “ventanilla única”, existente en Colombia y Perú, que permita consultar la información que obra en manos del Estado sobre los antecedentes judiciales, financieros o profesionales de los aspirantes. Es claro que replicar un sistema de consulta como el existente en Colombia no es sencillo, por más que las tecnologías digitales lo hagan mucho más fácil hoy que en el pasado. Pero es posible empezar con un sistema sencillo que posteriormente vaya expandiendo el rango de la información disponible. Lo que es crucial es que el sistema cubra sólo aquella información que sea de verdadero interés público (interpretado restrictivamente), que sólo admita consultas de los interesados directos (funcionarios partidarios debidamente autorizados para consultar los antecedentes de candidatos de su propio partido) y que sea capaz de ofrecer respuestas oportunas, esto es en cuestión de días o semanas, a lo sumo.

*Introducir la obligación de los partidos de hacer públicamente accesible información sobre sus candidatos.* Se dijo antes que, en última instancia, con o sin un sistema de tamizaje de candidaturas, la exigencia de responsabilidad por parte de los electores depende críticamente de la circulación de información sobre los candidatos y partidos. Por ello, luce deseable establecer la obligación de que los partidos hagan fácilmente accesible a los votantes y a la prensa al menos un mínimo de información sobre la trayectoria y antecedentes de sus candidatos legislativos, incluyendo información sobre sus fuentes de ingresos, declaraciones de intereses, negocios que posee y donadores. Esto puede hacerse por vías digitales. Una vez más, esa exigencia debe cubrir únicamente información que sea de verdadero interés público.

*Permitir la sustitución de candidatos cuestionados durante la campaña.* El reemplazo de aspirantes legislativos en casos en que información comprometedor emerge durante la campaña es un proceso sumamente problemático en aquellos casos en que la candidatura ya ha sido oficializada ante los órganos electorales. En la mayoría de esas situaciones, por graves que puedan ser las acusaciones, los partidos no tienen más recurso que solicitar la renuncia voluntaria del candidato. Debería permitirse su sustitución, dentro de un cierto plazo, por razones de excepcional gravedad y amparada en decisiones firmes de los órganos partidarios competentes. No sólo eso: deben darse garantías al candidato cuestionado. En ese

sentido, la solución articulada por el órgano electoral costarricense luce razonable: es posible sustituir al aspirante, siempre y cuando se haga en una forma que garantice el debido proceso.

#### Para los órganos electorales

*Establecer lineamientos de debido proceso para las sustituciones de candidatos ya inscritos.* En el acelerado tráfago de las campañas, la exigencia de garantizar el debido proceso para sustituir a candidatos cuestionados puede resultar una limitación importante para que los partidos hagan uso de esta posibilidad. Parece sensato establecer al menos la obligación de otorgarle al candidato cuya remoción se persigue una audiencia ante el órgano que busca sustituirlo, además de la posibilidad de recurrir la decisión. En todo caso, es importante que las autoridades electorales aclaren los límites de lo que habrá de contar como un debido proceso suficiente para dar paso a la sustitución de un candidato ya inscrito, si a eso se llegare.

La adopción de todas o algunas de estas sugerencias ofrecería un nivel de protección razonable —mucho mejor que el que ofrecen las precarias prácticas de tamizaje existentes— a democracias cada vez más asediadas por las extendidas carencias éticas de sus representantes y por la falta de credibilidad política, que es su consecuencia inevitable.

# Referencias

Acha, Sebastián (17/9/2018), presidente del partido y ex diputado, Partido Patria Querida (Paraguay), entrevista telefónica.

Afrobarometer (2018); “Africans increasingly support multiparty democracy, but trust in political parties remains low”; disponible en: [http://afrobarometer.org/sites/default/files/press-release//africans\\_increasingly\\_support\\_multiparty\\_democracy\\_but\\_trust\\_in\\_parties\\_remains\\_low.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/press-release//africans_increasingly_support_multiparty_democracy_but_trust_in_parties_remains_low.pdf)

Agerberg, Mattias (2017), “Failed expectations: Quality of government and support for populist parties in Europe”; *European Journal of Political Research*; available at: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12203>

Alvarez, Berta (10/8/2017), encargada de la “Ventanilla Unica” en el Ministerio del Interior de Colombia, entrevista; Bogotá, Colombia.

Anderson, C.J. (2000), “Economic voting and political context: A comparative perspective; *Electoral Studies*, Vol. 19, No.2-3, pp. 151-170.

Arce, Javiera (19/3/2018), miembro de la Comisión Política y del Comité Seleccionador de Candidatos, Partido Socialista (Chile), entrevista telefónica.

Ashiagbor S. (2008), “Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective, National Democratic Institute. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Political-parties-and-democracy-in-theoretical-and-practical-perspectives.pdf>

Asquer, R. (2014), Corruption Charges and Renomination Chances: Evidence from the 1994 Italian Parliamentary Election. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2491224> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2491224>

Avila, Rodrigo (15/5/2018), ex presidente del partido y ex candidato presidencial, Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador), entrevista telefónica.

Bågenholm, A. (2013a), “The electoral fate and policy impact of ‘anti-corruption parties’ in Central and Eastern Europe”; *Human Affairs*, 23(2), pp. 174-195.

----- (2013b), “Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981–2011”; *Crime, Law Social Change*, 60: 595.

Barberá, P. et al. (2012), “The electoral consequences of political scandals in Spain”. Paper presented at the XXII World Congress of Political Science, July 2012. Disponible en: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_17268.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_17268.pdf)

Bitar, Sergio (4/4/2018), presidente del partido y ex senador, Partido por la Democracia (Chile), entrevista telefónica.

Bolaños, Margarita (21/8/2018), ex presidenta del partido y ex secretaria general, Partido Acción Ciudadana (Costa Rica), entrevista; San José, Costa Rica.

Bustamante, C., et. al. (2017), “The selection of candidates for federal deputies: the case of Tlaxcala during the 2015 electoral process”; *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol.26, No.52.

Casas-Zamora, Kevin, ed. (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond*; Washington, D.C., Brookings Institution Press.

----- & Falguera, Elin (2016), “Political finance and the equal participation of women in Colombia: A



- situation analysis”; Stockholm, International IDEA – Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- & Carter, Miguel (2017), “Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America”; Washington, D.C., Inter-American Dialogue, Rule of Law Report – February 2017.
- Chang, E. & Golden, M. (2007), “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”; *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No.1, pp.115-137.
- Chang, E. et. al. (2010), “Legislative malfeasance and political accountability”; *World Politics*, Vol.62, No. 2.
- Charron, N. (2011), “Party system, electoral systems and constraints on corruption; *Electoral Studies*, Vol. 30, No.4, pp.595-606.
- Chasquetti, Daniel (17/9/2018), investigador del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República (Uruguay), entrevista telefónica.
- Chinchilla, Laura (20/9/2018), ex presidenta de la República de Costa Rica, ex diputada, Partido Liberación Nacional (Costa Rica), entrevista; San José, Costa Rica.
- “Consulta de antecedentes por Ventanilla Única alcanza solo el 30% señala el JNE”, *CanalN.pe* (Perú), 5/7/2018; disponible en: <https://canaln.pe/actualidad/elecciones-2018-jne-reporto-que-consultas-ventanilla-unica-llega-solo-al-30-n328914>.
- Cznudowski, M. (1975), “Political recruitment”, en F.I. Greenstein & N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol.2; Reading, MA: Addison-Wesley.
- Della Porta, D. (2004), “Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles”; *Crime, Law and Social Change*, Vol. 42, No.1, pp.35-60.
- Deny, Cecilia (15/5/2018), ex vicepresidenta del partido y miembro de la Comisión Política, Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador), entrevista telefónica.
- Eggers, A. C., & Fisher, A. C. (2011), Electoral Accountability and the UK Parliamentary Expenses Scandal: Did Voters Punish Corrupt MPs?; disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1931868>
- Eichengreen, Barry (2018); “Populism’s common denominator”; *Project Syndicate*, 9 of November 2018; available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/populism-common-denominator-political-corruption-by-barry-eichengreen-2018-11?barrier=accesspaylog>
- “El uso de la Ventanilla Única de Antecedentes en estas elecciones”, *El Comercio* (Perú), 29/6/2018; disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/ventanilla-unica-antecedentes-elecciones-noticia-531617>.
- Esaiasson, P. & Kumlin, S. (2012), “Scandal fatigue? Scandal elections and satisfaction with democracy in Western Europe 1977–2007”. *British Journal of Political Research*, Vol. 42, pp. 263–282.
- Espino, Darinel (19/5/2018), ex secretario general del partido, representante del partido ante el Consejo de Partidos Políticos, Partido de la Revolución Democrática (Panamá), entrevista telefónica.
- Eurobarometer (2017); “Standard Eurobarometer 88 - Public opinion in the European Union – Autumn 2017”; disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>
- Farrell, D. et. al. (1998) “Sex, money and politics: Sleaze and the conservative party in the 1997 election”; *British Elections & Parties Review*, Vol. 8, No.1, pp. 80-94.
- Ferraz C. & Finan, F. (2008), “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes”; *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 123, No. 2, pp. 703-745.
- Freidenberg, F. (2003), “Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos de América Latina”. Biblioteca de la Reforma Política No.1, International IDEA.
- & Álcantara, M. (eds.) (2001), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos.*; México, Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.

----- & Levitsky, S. (2006), "Informal Party Organizations in Latin America", en G. Helmke & S. Levitsky S. (eds.), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*; Baltimore, Johns Hopkins University Press.

"Frente Amplio afirma que seguirá pidiendo a Jorge Arguedas la renuncia", *Teletica* (Costa Rica), 7/12/2013; disponible en: [https://www2.teletica.com/35066\\_frente-amplio-afirma-que-seguira-pidiendo-a-jorge-arguedas-la-renuncia](https://www2.teletica.com/35066_frente-amplio-afirma-que-seguira-pidiendo-a-jorge-arguedas-la-renuncia).

"Futuros diputados del PUSC deberán renunciar a su curul si son implicados en algún caso de corrupción", *El Mundo* (Costa Rica), 17/10/2017; disponible en: <https://www.elmundo.cr/futuros-diputados-del-pusc-deberan-renunciar-curul-implicados-algun-caso-corrupcion/>

Gallagher, M. & Marsh, M. (eds.) (1998), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*; London, Sage.

Gallardo, Roberto (23/4/2018), profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, sub-jefe de campaña del Partido Liberación Nacional (2017-18), entrevista; San José, Costa Rica.

García, D. & Toro S. (2008), "Mecanismos de selección de candidatos para el poder legislativo: un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión", en A. Fontaine, et. al. (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*; Santiago, Pnud-Cep- Libertad y Desarrollo-Proyectamérica-Cieplan.

Giliomee, H. (1998), "South Africa's emerging dominant party regime"; *Journal of Democracy*, Vol. 9, No.4, pp.128-142.

Hall, P. A., & Taylor R. (1996), "Political Science and New Institutionalism"; *Political Studies*, Vol. 44, No.4, pp. 936-957.

Hazan, R. & Rahat G. (2006), "Candidate Selection: Methods and Consequences", en W. Crotty & R. Katz (eds.), *Handbook of Party Politics*; London, Sage Publications.

----- (2010), *Democracy within parties. Candidate selection methods and their political consequences*; New York, Oxford University Press.

Hazan, R., & Pennings, P. (eds.) (2001), "Democratizing candidate selection: causes and consequences", *Party Politics*, Vol. 7, No.3.

Helmke, G., & Levitsky, S. eds. (2006), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*; Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hilbink, L. & Woods, P. (2009), "Comparative sources of judicial empowerment: ideas and interests", *Political Research Quarterly*, Vol. 62, No. 4, pp. 745-752.

Jiménez, F. & Caínzos, M. (2006), "How far and why do corruption scandals cost votes?" en J. Garrand & J. L. Newell (eds.) *Scandals in the past and contemporary politics*; Manchester: Manchester University Press.

Latinobarómetro (2016); "Informe 2016"; disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Lewis-Beck, M. (1998), *Economics and Elections: The Major Western Democracies*; Ann Arbor, University of Michigan Press.

Llano, Rodrigo (9/8/2017), veedor nacional y defensor del afiliado, Partido Liberal (Colombia), entrevista; Bogotá, Colombia.

Love, G. (2009), "Competir y Ganar. Calidad de los candidatos en las elecciones legislativas de 2006 en México", *Política y gobierno*, Volumen temático 2009-Elecciones en México, pp.77-100.

Lundell, K. (2004), "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective"; *Party Politics*, Vol. 10, No.1, pp. 25-47.

- Mair, P. (2013), *Ruling the Void: The hollowing out of Western Democracy*; London, Verso.
- Manzetti, L. & Wilson, C. J. (2007), "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?", *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No.8, pp. 949-970.
- Maravall, J.M. & Sánchez-Cuenca, I. (eds.) (2008), *Controlling governments: voters, institutions, and accountability*; Cambridge, Cambridge University Press.
- Martínez, M. (2011), "La selección de candidatos de los parlamentarios en Costa Rica, Honduras y El Salvador (2006-2010)", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 37:13-51.
- Martínez, Sandra (9/8/2017); experta en partidos políticos de Transparencia Colombia, entrevista; Bogotá, Colombia.
- Mershon, C. (2002), *The Costs of Coalition*; Stanford, Stanford University Press.
- Ministerio del Interior de Colombia, Decreto No. 513 de 2015.
- Narud, H.; Pedersen, Mogens & Valen, Henry (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*; Odense, Odense University Press.
- Norris, P. (1996), "Legislative recruitment", en L. LeDuc, R. Niemi & P. Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and voting in global perspective*; London, Sage Publications.
- (ed.) (1997), *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*; Cambridge, Cambridge University Press.
- & Lovenduski J. (1995), *Political recruitment. Gender, race and class in the British Parliament*; Cambridge, Cambridge University Press.
- Núñez, Eduardo (1/11/2017); representante del National Democratic Institute en Guatemala, experto en partidos políticos, entrevista telefónica.
- O'Donnell, G. (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", in Scott Mainwaring & Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America Published*, Oxford Scholarship Online. Disponible en: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256373.001.001/acprof-9780199256372-chapter-2>
- "Otros 15 figuran bajo investigación de Fiscalía", *La Nación* (Costa Rica) 19/1/2014; disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/otros-15-figuran-bajo-investigacion-de-fiscalia/KVY2N2CDEBGCZIGLCF5U674J54/story/>.
- Pattie, C., & Johnston, R. (2012), "The Electoral Impact of the UK 2009 MPs' Expenses Scandal"; *Political Studies*, Vol. 60, No.4, pp. 730-750.
- Piza, Rodolfo (20/8/2018), ex candidato presidencial, Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica), entrevista; San José, Costa Rica.
- Ramos, Luis Felipe (4/5/2018), presidente del partido, Partido Liberal (Chile), entrevista telefónica.
- Reed, S. (1999), "Punishing Corruption: The Response of the Japanese Electorate to Scandals" in Ofer Feldman (ed.) *Political Psychology in Japan*; Nova Science Publishers, pp. 131-148.
- Reis, Marlon Jacinto & De Oliveira, Marcelo Roseno (2017); *Lei da Ficha Limpa - Ação declaratoria de constitucionalidade 29 y 30 Distrito Federal - Ação direta de inconstitucionalidade 4578 - Supremo Tribunal Federal de Brasil*; México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; disponible en: [http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/SRCE%2005\\_Lei%20da%20Ficha%20Limpa\\_Reis%20y%20de%20oliveira.pdf](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/SRCE%2005_Lei%20da%20Ficha%20Limpa_Reis%20y%20de%20oliveira.pdf)

“Renuncia candidato a diputado de Restauración”, *La Nación* (Costa Rica), 29/1/2018; disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/renuncia-candidato-a-diputado-de-restauracion/7CIDMH32LZGKVE4ZWGNFU2EQ3Q/story/>.

“Renuncian dos candidatos a diputados del Movimiento Libertario”, *El Financiero* (Costa Rica), 20/1/2014; disponible en:

<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/renuncian-dos-candidatos-a-diputados-del-movimiento-libertario/RLESBWTDVARVMVHRRGLFGN5BY/story/>.

“Restauración Nacional espera renuncia de candidato a diputado acusado por delitos sexuales”, *Radio Monumental* (Costa Rica), 25/1/2018; disponible en: <http://www.monumental.co.cr/2018/01/25/restauracion-nacional-espera-renuncia-de-candidato-diputado-acusado-por-delitos-sexuales/>.

Rodríguez, Clara (9/8/2017), investigadora del Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, entrevista; Bogotá, Colombia.

Rubio, M. (2013), “Colombia: Coexistence, legal confrontation and war with illegal armed groups,” en Kevin Casas-Zamora, ed., *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond*; Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Sannemann, Martín (17/9/2018), ex diputado, Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay), entrevista telefónica.

Scheiner, E. (2005), “Pipelines of pork: Japanese politics and a model of local opposition party failure”; *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No.7, pp.799-823.

Schleiter, P. & Voznaya, A. (2014), “Party System Competitiveness and Corruption”; *Party Politics*, Vol. 20, p.675.

Siavelis, P., & Morgenstern S., eds. (2008), *Pathways to Power*; University Park PA, The Pennsylvania State University Press.

Simison, E. (2013), “¿Diputados de quién? La selección de candidatos legislativos en Argentina (2003-2013)”, en VII Jornadas de Jóvenes Investigadores; Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Tavits, M. (2007), “Clarity of responsibility and corruption”; *American Journal of Political Science*, Vol. 5, No.1, pp.219-229.

Transparency International (2013); “Global Corruption Barometer – 2013”; disponible en: <https://www.transparency.org/gcb2013>.

Van Heerde-Hudson, J. (ed.) (2014), *The Political Costs of the 2009 British MPs’ Expenses Scandal*; UK: Palgrave Macmillan.

Vaz Mondo, B. (2015), Accountability as a deterrent to corruption: new data from Brazilian municipalities. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/c19b9e1c-406c-476a-aef0-37054ce559e9.pdf>.

“Víctor Hugo Víquez no ha presentado renuncia a candidatura a diputado”, *CRHoy.com* (Costa Rica), 31/10/2017; disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/victor-hugo-viquez-no-ha-presentado-renuncia-a-candidatura-a-diputado/>.

“Víctor Hugo Víquez confirma al TSE su renuncia a la candidatura a diputado por el PLN”, *Teletica* (Costa Rica), 7/11/2017; disponible en: [https://www.teletica.com/177686\\_victor-hugo-viquez-confirma-al-tse-su-renuncia-a-la-candidatura-a-diputado-por-el-pln](https://www.teletica.com/177686_victor-hugo-viquez-confirma-al-tse-su-renuncia-a-la-candidatura-a-diputado-por-el-pln).

“Villalta pide renuncia a candidato a diputado, éste se niega”, *Informa-tico.com* (Costa Rica), 7/11/2013;

disponible en: <http://www.informa-tico.com/7-11-2013/villalta-pide-renuncia-candidato-diputado-este-se-niega>.

Ware, A. (1996), *Political parties and party systems*; Oxford, Oxford University Press.

Welch, S., & Hibbing, J.R. (1997), "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990"; *The Journal of Politics*, Vol. 59, No. 1, pp. 226-239.

Wessels, B. (1997), "Germany", en Norris, P. (eds.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*; Cambridge, Cambridge University Press.

# Anexos

## Anexo 1 – Lista de fuentes normativas consultadas

Acta Constitucional de Canadá de 1876. Disponible en: [https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST\\_E.pdf#page=69](https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf#page=69)

Acto Legislativo 01 de Colombia de 2009. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825408>

Asociación Nacional Republicana [Partido Colorado] (Paraguay), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.anr.org.py/pdftep/estatuto-partidario.pdf>

Canada Elections Act de 2000. Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-11.html#docCont>;

Código Electoral de El Salvador de 1993. Disponible en: [https://www.tse.gob.sv/laip\\_tse/documentos/leyes/codigo2015.pdf](https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/leyes/codigo2015.pdf)

Código Electoral de la República de Panamá de 2017. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf>

Código Electoral del Estado de México de 2012. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>

Commonwealth Electoral Act de Australia de 1918. Disponible en: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00259>

Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1967. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución Política de Argentina de 1994. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Nacion\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf)

Constitución Política de Australia de 1995. Disponible en: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Constitution.aspx](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution.aspx)

Constitución Política de Bolivia de 2009. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)

Constitución Política de Brasil de 1988. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozToclid575480>

- Constitución Política de Chile de 1980. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf)
- Constitución Política de Colombia de 1991. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Constitución Política de Ecuador de 2008. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Constitución Política de El Salvador de 1983. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Republica\\_del\\_Salvador\\_1983.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf)
- Constitución Política de España de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Costa\\_Rica.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Costa_Rica.pdf)
- Constitución Política de la República de Honduras de 1982. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_de\\_honduras.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_honduras.pdf)
- Constitución Política de la República de Nicaragua de 1948. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_nic\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf)
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>
- Constitución Política de la República del Paraguay de 1992. Disponible en: [http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf)
- Constitución Política de la República Dominicana de 2015. Disponible en: <http://www.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13>
- Constitución Política del Estado de México de 1917. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>
- Constitución Política del Perú de 1993. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>
- Convención Americana de Derechos Humanos de 7/11/1969. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha Técnica – Castañeda Gutman vs. México; disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=298](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298).
- Electoral Administration Act del Reino Unido (2006). Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents>.
- Frente Farabundo Martí Para La Liberación Nacional (El Salvador), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://fmln.org.sv/files/Estatutos2017.pdf>
- Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua), Estatutos del Partido. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Nicaragua/FSLN/ESTATUTOS%202002%20FSLN.pdf>
- Labour Party (Reino Unido) Labour Party Rule Book. Disponible en: <https://labourlist.org/wp-content/uploads/2013/04/Rule-Book-2013.pdf>
- Ley Electoral de la República Dominicana de 1997. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf>
- Ley Electoral de Nicaragua del 2000. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Nica/Leyes/>

[LeyElectoral.pdf](#)

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras de 2004. Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/codigoelectoral.pdf>

Ley No. 30.322 de Perú, de 16 de abril de 2015, que crea la ventanilla única de antecedentes para uso electoral.

Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador del 2000. Disponible en: <http://tce.gob.ec/jml/bajar/transparencia/LEY-DE-ELECCIONES.pdf>

Ley Orgánica de Elecciones de la República del Perú del 2017. Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Electoral/Peru/leyelecciones.pdf>

Ley Orgánica del Régimen Electoral de España de 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672>

Liberal Democrats (Reino Unido), “Convertirse en candidato”. Disponible en: [https://www.libdems.org.uk/become\\_a\\_candidate](https://www.libdems.org.uk/become_a_candidate)

Ministerio del Interior de Colombia, Decreto No. 513 de 2015, mediante el cual se crea la Ventanilla Única Electoral Permanente.

Movimiento al Socialismo (Bolivia), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://izquierdaporelmundo.files.wordpress.com/2015/11/estatuto-organico-mas-ipsp.pdf>

Movimiento CREO (Ecuador), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://creo.com.ec/mailling/documentos/regimen.pdf>

Partido Acción Ciudadana (Costa Rica), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://pac.cr/wp-content/uploads/2017/07/Estatuto-PAC-Febrero-2017.pdf>

Partido Acción Ciudadana (Costa Rica), Reglamento General para el Proceso de Selección de Personas Aspirantes a Candidaturas de Diputaciones a la Asamblea Legislativa. Disponible en: <https://pac.cr/wp-content/uploads/2017/09/REGLAMENTO-GENERAL-PARA-EL-PROCESO-DE-SELECCIO%CC%81N-DE-PERSONAS-ASPIRANTES-A-CANDIDATURAS-DE-DIPUTACIONES-A-LA-ASAMBLEA-LEGISLATIVA.pdf>

Partido Acción Nacional (México), Estatutos del Partido. Disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2016/08/ESTATUTOS-GENERALES-XVIII-ASAMBLEA-NACIONAL-EXTRAORDINARIA.pdf>

Partido Acción Nacional (México), Reglamento de Selección de Candidaturas a Cargos de Elección Popular. Disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Reglamento-Seleccion-de-Candidaturas-a-Cargos-de-Eleccion-Popular-1.pdf>

Partido Alianza Republicana Nacionalista Arena (El Salvador), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://arena.org.sv/transparencia/estatutos/>

Partido Alianza Verde (Colombia), Estatutos del Partido. Disponible en: <http://alianzaverde.org.co/pagina/index.php/nosotros/estatutos>

Partido Aprista Peruano (Perú), Estatuto del Partido. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/3EC064B997842906052575F2005D503C/\\$FILE/estatuto-APRA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/3EC064B997842906052575F2005D503C/$FILE/estatuto-APRA.pdf)

Partido Cambio Democrático (Panamá), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Panam%C3%A1/Partido%20Cambio%20Democr%C3%A1tico/Estatutos2003.pdf>

Partido Centro Democrático (Colombia), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.centrodemocratico>

[com/wp-content/uploads/2018/07/estatuto\\_del\\_partido\\_centro\\_democratico\\_vigente\\_2017\\_0.pdf](http://com/wp-content/uploads/2018/07/estatuto_del_partido_centro_democratico_vigente_2017_0.pdf)

Partido Conservador (Colombia). Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.giron-santander.gov.co/NuestraAlcaldia/PartidosPoliticosestatutos%20Partido%20Conservador%20Colombiano.pdf>

Partido de la Liberación Dominicana (República Dominicana), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://reformaspolicas.org/wp-content/uploads/2015/03/republicadominicanaestatutopl2005.pdf>

Partido Demócrata Cristiano (Chile), Reglamento de Procedimientos para Cargos de Elección Popular. Disponible en: <http://pdc.cl/wp-content/uploads/2018/02/PROCEDIMIENTOS-PARA-CARGOS-DE-ELECCION-C3%93N-POPULAR-2018.pdf>

Partido Demócrata Cristiano (Perú), Estatuto del Partido. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/3EC064B997842906052575F2005D503C/\\$FILE/estatuto-APRA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/3EC064B997842906052575F2005D503C/$FILE/estatuto-APRA.pdf)

Partido Frente Amplio (Uruguay), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://frenteampio.uy/nuestra-voz/estatuto>

Partido Izquierda Democrática (Ecuador), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://reformaspolicas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorestatutoid1997.pdf>

Partido Liberación Nacional (Costa Rica), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>

Partido Liberal (Honduras), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://www.tse.hn/web/documentos/PL%20Estatutos.pdf>

Partido Liberal Colombiano, Estatuto del Partido. Disponible en: <https://www.partidoliberal.org.co/congreso/wp-content/uploads/2017/08/ESTATUTOS-2002-LEY-1475-DE-2011.pdf>

Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay), Estatuto del Partido. Disponible en: [http://www.tsje.gov.py/static/ups/partidos/estatutos/estatuto\\_del\\_partido\\_liberal.pdf](http://www.tsje.gov.py/static/ups/partidos/estatutos/estatuto_del_partido_liberal.pdf)

Partido Libertad y Refundación [LIBRE] (Honduras), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://www.tse.hn/WEB/documentos/Estatutos-LIBRE.pdf>

Partido Morena (México), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Estatuto-de-MORENA.pdf>

Partido Nacional. (Honduras), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://www.tse.hn/web/documentos/PN%20Estatutos.pdf>

Partido Panameñista (Panamá), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://www.panamenistas.org/documentos/EstatutodelPartidoPanamenista.pdf>

Partido Podemos (España), Reglamento de Incompatibilidades. Disponible en: <https://files.podemos.info/ufqt9CRI8b.pdf>

----- Reglamento de Primarias para las Instituciones de Representación. Disponible en: [https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/10/Reglamento\\_primarias\\_instituciones.pdf?x62548](https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/10/Reglamento_primarias_instituciones.pdf?x62548)

----- Reglamento Institucional. Disponible en: <http://www.xixonpodemos.info/wp-content/uploads/2015/07/69ZM07vGWN-1.pdf>

----- Reglamento para los procesos internos. Disponible en: <https://podemos.info/wp-content/uploads/2018/06/Reglamento-para-los-procesos-internos.pdf?x62548>

Partido Popular (España), Reglamento Institucional. Disponible en: [http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos\\_xvii.pdf](http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_xvii.pdf)



Partido Renovación Nacional (Chile), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.rn.cl/wordpress/wp-content/uploads/2017/08/TEXTO-REFUNDIDO-ESTATUTOS-RN-2016.pdf>

Partido Revolucionario Democrático (Panamá), Estatuto del Partido. Disponible en: [http://www.prdespanama.com/wp-content/uploads/2017/07/estatutos\\_prd\\_2013.pdf](http://www.prdespanama.com/wp-content/uploads/2017/07/estatutos_prd_2013.pdf)

Partido Revolucionario Dominicano (República Dominicana), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Rep%20Dominicana/Partido%20Revolucionario%20Dominicano/Estatutos2004.pdf>

Partido Revolucionario Institucional (México), Estatuto del Partido. Disponible en: [http://www.iepct.org.mx/docs/transparencia/plataforma\\_elect/ESTATUTO\\_PRI.pdf](http://www.iepct.org.mx/docs/transparencia/plataforma_elect/ESTATUTO_PRI.pdf)

----- Reglamento de la Comisión Nacional de Procesos Internos. Disponible en: [http://www.prizacatecas.org.mx/Documentos/REGLAMENTO\\_INTERIOR\\_DE\\_LA\\_COMISION\\_NACIONAL\\_DE\\_PROCESOS\\_INTERNOS.pdf](http://www.prizacatecas.org.mx/Documentos/REGLAMENTO_INTERIOR_DE_LA_COMISION_NACIONAL_DE_PROCESOS_INTERNOS.pdf)

Partido Socialista (Chile), Estatuto del Partido. Disponible en: <https://www.bcn.cl/BuscadorIntegral/buscar?texto=partido+socialista&contenido=ALL>

Partido Socialista Obrero Español (España), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://web.psoe.es/source-media/000000611500/000000611964.pdf>

Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/unidadsocialcristiana.pdf>

Partido Unión Democrática Independiente (Chile), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.udi.cl/wp-content/uploads/2017/10/Estatutos-2017.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Resolución No. 5361-E2-2013, de 6/12/2013.

----- Resolución No. 5577-E1-2013, de 20/12 2013.

Unión Cívica Radical (Argentina), Estatuto del Partido. Disponible en: <http://www.ucrcapital.org.ar>

## Anexo 2 - Lista de partidos cuya normativa interna ha sido consultada

	País	Partido
1	Argentina	Partido Unión Cívica Radical
2	Bolivia	Movimiento al Socialismo
3	Chile	Partido Demócrata Cristiano
4	Chile	Partido Renovación Nacional
5	Chile	Partido Socialista de Chile
6	Chile	Partido Unión Democrática Independiente
7	Colombia	Partido Alianza Verde
8	Colombia	Partido Centro Democrático
9	Colombia	Partido Conservador Colombiano
10	Colombia	Partido Liberal Colombiano
11	Costa Rica	Partido Acción Ciudadana
12	Costa Rica	Partido Liberación Nacional
13	Costa Rica	Partido Unidad Social Cristiana
14	Ecuador	Movimiento CREO
15	Ecuador	Partido Izquierda Democrática
16	El Salvador	Partido Alianza Republicana Nacionalista
17	El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
18	Honduras	Partido Liberal de Honduras
19	Honduras	Partido Nacional de Honduras
20	Honduras	Partido LIBRE
21	México	Movimiento de Regeneración Nacional
22	México	Partido Acción Nacional
23	México	Partido Revolucionario Institucional
24	Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional
25	Panamá	Partido Cambio Democrático
26	Panamá	Partido Panameñista
27	Paraguay	Partido Alianza Nacional Republicana (Partido Colorado)
28	Paraguay	Partido Liberal Radical Auténtico
29	Perú	Partido Aprista Peruano
30	República Dominicana	Partido de la Liberación Dominicana
31	República Dominicana	Partido Revolucionario Dominicano
32	Uruguay	Partido Frente Amplio

## Anexo 3 - Lista de entrevistas realizadas

	País	Nombre	Cargo	Partido o institución	Fecha	Lugar
1	Chile	Javiera Arce	Miembro de la Comisión Política y del comité seleccionador de candidatos	Partido Socialista	3/19/2018	Entrevista telefónica
2	Chile	Sergio Bitar	Presidente del partido y ex senador	Partido por la Democracia	4/4/2018	Entrevista telefónica
3	Chile	Cristian Jara	Secretario Nacional de Organización y Control	Partido Radical Socialdemócrata	3/29/2018	Entrevista por correo electrónico
4	Chile	Luis Felipe Ramos	Presidente del partido	Partido Liberal		Entrevista telefónica
5	Colombia	Berta Álvarez	Encargada de la "Ventanilla Única"	Ministerio del Interior	8/10/2017	Bogotá, Colombia
6	Colombia	Rodrigo Llano-Isaza	Veedor nacional y defensor del afiliado	Partido Liberal Colombiano	8/9/2017	Bogotá, Colombia
7	Colombia	Sandra Martínez	Experta en partidos políticos	Transparencia por Colombia	8/9/2017	Bogotá, Colombia
8	Colombia	Clara Rodríguez	Investigadora	Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia	8/9/2017	Bogotá, Colombia
9	Costa Rica	Margarita Bolaños	Ex presidenta y ex secretaria general	Partido Acción Ciudadana	8/21/2018	San José, Costa Rica
10	Costa Rica	Laura Chinchilla	Ex presidenta de la República, ex diputada	Partido Liberación Nacional	9/20/2018	San José, Costa Rica
11	Costa Rica	Roberto Gallardo	Profesor universitario; ex sub-jefe de campaña	Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; Partido Liberación Nacional	4/23/2018	San José, Costa Rica
12	Costa Rica	Rodolfo Piza	Ex candidato presidencial	Partido Unidad Social Cristiana	8/20/2018	San José, Costa Rica
13	El Salvador	Rodrigo Ávila	Ex presidente del partido y ex candidato presidencial	Alianza Republicana Nacionalista	5/15/2018	Entrevista telefónica
14	El Salvador	Celina Deny	Ex vicepresidenta del partido y miembro de la Comisión Política	Alianza Republicana Nacionalista	5/15/2018	Entrevista telefónica
15	Guatemala	Eduardo Núñez	Representante de NDI en Guatemala, experto en partidos políticos	National Democratic Institute	11/1/2017	Entrevista telefónica

16	Panama	Darinel Espino	Ex secretario general del partido, representante del partido ante el Consejo de Partidos Políticos	Partido Revolucionario Democrático	5/19/2018	Entrevista telefónica
17	Paraguay	Sebastián Acha	Presidente del partido y ex diputado	Partido Patria Querida	9/17/2018	Entrevista telefónica
18	Paraguay	Martín Sannemann	Ex diputado	Partido Liberal Radical Auténtico	9/17/2018	Entrevista telefónica
19	Uruguay	Daniel Chasquetti	Investigador	Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República	9/17/2018	Entrevista telefónica

## Anexo 4 - Lista de cuestionarios recibidos

	<b>Partido</b>	<b>Partido</b>	<b>Autoridad partidaria que respondió el cuestionario</b>
1	Argentina	Partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN)	Presidenta Congreso Nacional
2	Bolivia	Frente de Unidad Nacional	Secretario Ejecutivo Nacional
3	Bolivia	Partido Demócrata Cristiano	Secretario Ejecutivo
4	Chile	Partido Socialista de Chile	Miembro de Comisión Política
5	Chile	Partido Radical Socialdemócrata	Secretario Nacional de Organización y Control
6	Ecuador	Movimiento CREO	Presidente Nacional
7	Ecuador	Partido Izquierda Democrática	Presidenta Nacional
8	Ecuador	Partido Social Cristiano del Ecuador	Director Ejecutivo
9	Guatemala	Unión del Cambio Nacional	Secretario General Adjunto
10	Guatemala	Partido Convergencia	Vocal 2 de Órgano Directivo
11	Guatemala	Partido WINAQ	Secretaria General
12	Guatemala	Partido Fuerza	Miembro de bancada
13	Guatemala	Partido Todos	Miembro de Comité Ejecutivo Nacional, vocal titular 5
14	Guatemala	Partido Compromiso Renovación y Orden (CREO)	Secretario Nacional de Desarrollo Institucional
14	Guatemala	Frente de Convergencia Nacional	Vocal IV, Comité Ejecutivo Nacional
16	Guatemala	Encuentro Por Guatemala	Secretaria de Actas, Comité Ejecutivo Nacional
17	Guatemala	Unidad Nacional de la Esperanza	Secretario General
18	Honduras	Partido Liberal de Honduras	Diputado
19	Honduras	Partido Libertad y Refundación (LIBRE)	Secretario Electoral
20	Honduras	Partido Nacional	Secretario Ejecutivo y Diputado al Congreso Nacional
21	Paraguay	Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado)	Senadora Nacional
22	Peru	Partido Aprista Peruano (APRA)	Presidente de Célula Parlamentaria
23	Uruguay	Partido Socialista	Secretaria General y Senadora
24	Uruguay	Partido Independiente	Presidente

## Anexo 5 - Lista de abreviaturas utilizadas en el texto

Abreviatura	Partido o institución	País
ANR	Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado)	Paraguay
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista	El Salvador
CNA	Congreso Nacional Africano	Sudáfrica
CNE	Consejo Nacional Electoral	Colombia
FCN-Nación	Frente de Convergencia Nacional	Guatemala
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	El Salvador
FUN	Frente de Unidad Nacional	Bolivia
GEN	Partido Generación para un Encuentro Nacional	Argentina
MCREO	Movimiento CREO	Ecuador
PAC	Partido Acción Ciudadana	Costa Rica
PAV	Partido Alianza Verde	Colombia
PCD	Partido Centro Democrático	Colombia
PDCCh	Partido Demócrata Cristiano	Chile
PFA	Partido Frente Amplio	Costa Rica
PID	Partido Izquierda Democrática	Ecuador
PIU	Partido Independiente	Uruguay
PLC	Partido Liberal Colombiano	Colombia
PLCan	Partido Liberal de Canadá	Canadá
PLCh	Partido Liberal de Chile	Chile
PLH	Partido Liberal de Honduras	Honduras
PLIBRE	Partido Libertad y Refundación	Honduras
PLN	Partido Liberación Nacional	Costa Rica
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico	Paraguay
PNH	Partido Nacional de Honduras	Honduras
PP	Partido Popular	España
PPD	Partido por la Democracia	Chile
PPod	Partido Podemos	España
PPQ	Partido Patria Querida	Paraguay
PRD	Partido Revolucionario Democrático	Panamá
PRN	Partido Restauración Nacional	Costa Rica
PRNCh	Partido Renovación Nacional	Chile
PSCh	Partido Socialista de Chile	Chile
PSCh	Partido Socialista de Chile	Chile
PSD	Partido Social Demócrata	Bosnia y Herzegovina
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	España
PSU	Partido Socialista de Uruguay	Uruguay
PUISC	Partido Unidad Social Cristiana	Costa Rica
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	Costa Rica
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza	Guatemala









