

LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Daniel ZOVATTO*

SUMARIO: I. Introducción. II. Origen y desarrollo de los partidos políticos. III. Importancia de los partidos políticos. IV. Regulación jurídica de los partidos políticos y su importancia. V. Constitucionalización de los partidos políticos en el mundo. VI. Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina. VII. Los partidos políticos en las leyes de partidos y leyes o códigos electorales. VIII. Materia de la regulación de los partidos políticos. IX. Conclusiones. X. Un comentario final.

I. INTRODUCCIÓN

El eje temático de esta conferencia son los partidos políticos y su regulación jurídica en América Latina. El tema es relevante por tres razones: la primera, por la importancia fundamental que éstos tienen para el buen funcionamiento de la democracia. La segunda, por el difícil momento y la severa crisis de legitimidad y credibilidad que las organizaciones partidistas enfrentan en la mayoría de los países de nuestra región, si bien con diferencias

* Doctor para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

importantes en cuanto al grado e intensidad de la crisis. Y la tercera, por la carencia, hasta fecha muy reciente, de estudios de derecho comparado que abordaran esta problemática tan vital para nuestras aún jóvenes y frágiles democracias.

Las reflexiones que a continuación expondré constituyen una apretada síntesis del capítulo introductorio del libro que recientemente edité, precisamente sobre este tema, el cual contiene trabajos de 19 expertos de reconocido prestigio de todos los países de América Latina; obra que constituye el primer análisis comparado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en la región.

II. ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El origen y desarrollo de los partidos políticos está ligado al desarrollo de la democracia misma, sobre todo a la extensión del sufragio popular, a las prerrogativas parlamentarias y a la aceptación del pluralismo político. De hecho, en 1850, ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos, Uruguay y Colombia) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Hoy, tan sólo un siglo y medio después, éstos funcionan en la gran mayoría de los países del mundo.

Hasta 1900 el nacimiento de los partidos estuvo ligado a los grupos parlamentarios, a los comités electorales y a la interrelación entre ambos. Después de esta fecha, los partidos políticos fueron creados en su mayoría por organismos exteriores, llámense sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, Iglesias, etcétera.

Específicamente el término “partido político” comenzó a utilizarse por primera vez sustituyendo gradualmente al de “facción” junto con tres ideas centrales: *a)* un partido no es forzosamente una facción; *b)* un partido no es necesariamente un mal, y *c)* los partidos pueden aportar al bien común. Empero, la transición de la “facción” al “partido” fue lenta y tortuosa, tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. El término “facción”, que

viene del latín *facere* (hacer, actuar), hace referencia a un grupo político dedicado a un quehacer perturbador y nocivo, a “actos siniestros”. Mientras tanto, el término “partido”, del latín *partire* (dividir) y que entró en el vocabulario político en el siglo XVII, expresaba en sus inicios la idea de parte, si bien luego evolucionó a la idea de participar. Su predecesor terminológico de larga data era el término “secta” (separar, cortar, dividir), pero ésta terminó pasando al ámbito de la religión.

El debate en torno a la diferenciación entre partido y facción se remonta a 1730, cuando Voltaire en su *Enciclopedia* expresó que si bien “el término partido no es en sí mismo odioso; el término facción siempre lo es”. Por su parte, el pensador inglés Bolingbroke adversaba a los partidos porque decía que el gobierno de éstos termina siempre en el gobierno de las facciones y como, según él, los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad, entendía que los partidos socavaban el gobierno constitucional, tema que era defendido por este autor.

A pesar de ello, fue el mismo Bolingbroke el primer autor en escribir extensamente sobre los partidos políticos. Para este autor “los partidos son un mal político y las facciones son las peores de todos los partidos”. Creía asimismo, que la degeneración de los partidos en facciones era un mal inevitable, y por ello era adversario de los partidos políticos.

Hume, por su parte, fue menos coherente que Bolingbroke en el uso de ambos términos y en general aceptaba los partidos como una consecuencia desagradable y apenas como una condición del gobierno libre.

Pero fue indudablemente Burke en el siglo XVIII (1770) —40 años después de Bolingbroke y 30 años después de Hume— quien por primera vez diferenció claramente el término “partido” del de “facción”. Según este autor, los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses, sino también y sobre todo en principios comunes. Y dentro de esta línea de pensamiento definió a los partidos como: “Un cuerpo de hombres uni-

dos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”.

Para Burke, los fines requieren medios y los partidos son los “medios adecuados” para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado. La “generosa ambición de poder” (del partido) se distingue claramente de la “lucha mezquina para obtener puestos y emolumentos” que es lo que caracteriza a las facciones. En suma, Burke fue el primero en entender que los partidos políticos tienen un uso positivo.

Pese a ello, a lo largo de todo el siglo XVIII se siguió viendo a los partidos políticos con sospecha. En efecto, ni la revolución francesa ni la revolución americana fueron favorables a los partidos políticos. Rosseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington fueron contrarios a los partidos políticos. Incluso Saint Just llegó a decir que “todo partido es criminal”, y Washington cargó en contra de las facciones y de los partidos en su *Discurso de adiós* en 1796, cuando dijo: “existe una opinión de que los partidos en los países libres constituyen controles útiles y sirven para mantener vivo el espíritu de la libertad. Es probable que así sea dentro de ciertos límites... Pero en los gobiernos puramente electivos es un espíritu que no se debe fomentar”.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos claramente de las facciones y fueran aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Para ello tuvieron que transcurrir casi 50 años después del *Discourse* de Burke para que los partidos, tal como él los había definido, eliminaran a las facciones y llegaran a existir en el mundo de habla inglesa.

Pero como bien apunta Sartori, lo cierto es que los partidos llegaron a ser aceptados, no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disenso no son nece-

sariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Por ello los partidos y el pluralismo son concomitantes. De un mundo monocromático se fue pasando progresivamente a un mundo plural, diverso y múltiple.

De este modo, en el siglo XX se produjo el desarrollo de la sociología política con pensadores que arrojaron luces sobre el tema de los partidos políticos, como Ostrogorski, Gaetano Mosca, Weber, Michels, Duverger, Sartori, Otto Kirchheimer, Panebianco, Pasquino, etcétera, lo cual dio origen a lo que Duverger denominó *estasiología*, es decir, la ciencia de los partidos políticos.

Estamos pues ante un fenómeno nuevo que tiene apenas 150 años. Para decirlo en palabras de Sartori “Partido es un nombre nuevo de algo nuevo”, advirtiéndonos a la vez que en este último siglo y medio, los partidos han actuado y se han desarrollado más como una cuestión práctica que como una cuestión teórica.

En resumen: *a)* los partidos, como hemos visto, no son facciones. Mientras estas últimas sólo representan la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos, los partidos en cambio son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los contendientes; *b)* los partidos son órganos funcionales. Un partido es una parte del todo que trata de servir a los fines del todo, mientras que la facción no es sino una parte consagrada a sí misma; *c)* los partidos son conductos de expresión y por lo tanto deben representar al pueblo al expresar sus exigencias; *d)* los partidos pueden llegar a ser disfuncionales, pero aun en este caso se diferencian de las facciones; *e)* empero, existe un riesgo latente de que los partidos puedan degenerar en algo parecido a una facción. En otras palabras, el faccionalismo es la tentación constante de un sistema de partidos y su degeneración siempre es posible, y *f)* ello permite entender la crisis y hundimiento de determinados sistemas de partidos y los llamados de ciertos líderes a la democracia directa, a la supresión de los partidos políticos y a la antipolítica.

III. IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En nuestros días, resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía, y si bien es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, también lo es la crisis de legitimidad y credibilidad que atraviesan.

En efecto, después de haber sido “satanizados” desde sus orígenes, o relativizada su importancia, los partidos políticos fueron ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos; tanto que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los Estados contemporáneos sin la presencia de éstos. Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia de los partidos, afirmó que “sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”. Dahl, por su parte, otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático.

Es por ello que se habla de la “democracia de partidos”. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva, “la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del «buen gobierno», se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”.

En suma, para la mayoría de los estudiosos los partidos han llegado para quedarse y son parte integral de la democracia. De ahí que regular su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca

fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.

Empero, no todos son tan optimistas respecto del futuro de los partidos políticos. Así, por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso señala:

Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto... —y concluye— se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política.¹

IV. REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU IMPORTANCIA

Pero más allá de las tesis optimistas o pesimistas del futuro de los partidos políticos, lo cierto es que éstos han sido objeto de un intenso y profundo proceso de regulación jurídica desde su constitucionalización hasta nuestros días. Aunque dicho proceso se ha dado con diversa intensidad en los diferentes países, es un hecho que hoy, en casi toda la región, se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea y que, en virtud de su relevancia, existe una regulación exhaustiva de su funcionamiento.

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales éstos se desenvuelven, las

¹ Cardoso, Fernando Henrique en: www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp.

normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En suma, los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

Un análisis de la evolución de este rico proceso de regulación jurídica muestra que, en nuestra región, la incorporación de los partidos políticos al ordenamiento democrático y su constitucionalización se dieron paulatinamente. Las primeras Constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional.

A partir de la formalización constitucional y legal de la actividad de los partidos, en América Latina se inició un frondoso proceso de regulación jurídica de estos institutos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática, en 1978. El objetivo de ese proceso regulador fue normar los aspectos básicos de su vida legal y su operación en el marco del sistema democrático, y como resultado de esta evolución jurídica, hoy los 18 países que integran la región han constitucionalizado a los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a controlar su funcionamiento.

Las características e intensidad de la regulación han sido influidas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Esto ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas emitidas en la materia en toda la región.

Hay que tener presente que en el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, estructurales e, incluso, de “rechazo profesional” de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos. Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos fue justamente

una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en un principio sólo por la sociología política y más tarde por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega: “constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, lo cierto es que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho”.

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme y que, además, el legislador no debe entrar en detalles.

La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático. Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la Constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, y la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.

Aparte de estas tesis, a nuestro juicio hay otros dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación. El primero se refiere a los límites que el Estado debe observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de “racionalizar efectivamente esta parcela de la

realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos”.

El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

De ahí la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna y con reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

V. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO

A partir del siglo XIX, y particularmente en el siglo XX, se ha producido un proceso de juridificación de los partidos políticos, que incluye su regulación constitucional. Dicho proceso fue precedido por uno más lento y polémico al que ya hemos hecho referencia, que fue el de la aceptación de su existencia y funcionamiento.

De acuerdo con Triepel, existen cuatro fases en este proceso. Éstas son: oposición (*Bekämpfung*), ignorancia (*Ignorierung*), legalización (*Legalisierung*) e incorporación (*Inkorporierung*).²

La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos, que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda se caracteriza por una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados en su forma jurídica por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados

² Andrea Sánchez, Francisco de, *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 308.

de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.³

En este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral. Posteriormente, la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional.⁴

Después, la Constitución italiana de 1948 estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos.⁵

Por último en Francia, al dictarse la Constitución de 1958, se incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras incorporaciones constitucionales de los partidos políticos fueron limitadas, al restringirse a establecer su existencia como actores electorales, reconocer el derecho de asociación y, en algunos casos, prohibir cierto tipo de partidos.

³ Lucas Verdú, Pablo, “La relativización constitucional de los partidos políticos”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 376.

⁴ El artículo 118 de este texto señala “Los partidos políticos pueden formarse libremente en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición de un partido mientras éste no incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el *Staatsgerichtshof* a instancia del gobierno del *Land* o del partido”. Citado en Andrea Sánchez, *op. cit.*, nota 2, p. 319. *Staatsgerichtshof* es, literalmente, Tribunal de Justicia de la Nación.

⁵ García Laguardia, Jorge Mario, “Constitucionalización de los partidos políticos”, *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 255.

No fue sino hasta la década de 1970 cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6o. definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un buen número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.⁶

VI. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Por su parte, los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la independencia, han ido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha pasado por las mismas etapas que los Estados europeos. García Laguardia habla de la existencia de tres fases: en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la

⁶ En Estados Unidos y en Inglaterra no hay constitucionalización de los partidos políticos. Al respecto véase Janda, Kenneth, *Political and Democracy, Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 5 y 6.

ampliación de los derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera etapa se dio la regulación legal y constitucional de los partidos.

Sin perjuicio de ello, un análisis más desagregado, de carácter comparado, permite identificar tres etapas:

1) La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta finales del siglo XX, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.

2) La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.

3) La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros seis.

El proceso evolucionó con diversa magnitud en los países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata pues de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de cada Estado y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las Constituciones.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos antes de la terce-

ra ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994). El primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; seis países lo hicieron en la década de 1940 (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana); dos países en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres países en la década de 1960 (Bolivia, Paraguay y Venezuela), y dos países en la de 1970, antes de 1978 (Chile y México).

Sin embargo, con la llegada de la tercera ola, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, lo cual implicó una regulación más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas “elecciones de apertura” que en general fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades generadas por la transición dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo aliento, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros en que aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, y ello tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales, y en ciertos países, en leyes de partidos políticos.

En la actualidad, en todas las Constituciones políticas latinoamericanas se encuentra al menos una regulación expresa sobre los partidos políticos. Si bien algunas Constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y fun-

cionamiento de las organizaciones políticas, como es el caso de la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos políticos al establecer el derecho de asociación con fines políticos.

Es importante indicar, sin embargo, que las Constituciones políticas aplican procedimientos disímiles para tratar el tema de los partidos. Con frecuencia, las disposiciones sobre los partidos se hallan a lo largo de varios capítulos, por ejemplo, cuando se habla de los derechos fundamentales, los derechos políticos, del sufragio, el proceso electoral, el órgano encargado del control, organización y vigilancia de los partidos y de las elecciones, los órganos de gobierno, entre otros. Por el contrario, es poco frecuente que los textos concentren en un capítulo especial lo relativo a los partidos, como en las Constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras.

En términos generales, los temas tratados en los textos constitucionales con respecto a los partidos son los relacionados con la libertad ciudadana de asociarse con fines políticos, las condiciones de respeto al orden constitucional que deben cumplir los partidos, su definición y naturaleza jurídica, las funciones de representación que ellos asumen y, en algunos casos, temas relativos a su organización, democracia interna, financiamiento y acceso a los medios de comunicación, si bien, en su mayoría, estos aspectos son regulados por legislación secundaria.

VII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS LEYES DE PARTIDOS Y LEYES O CÓDIGOS ELECTORALES

En materia electoral se ha venido haciendo una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales, los códigos electorales y las leyes de partidos políticos.

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente “ley electoral” o “código electoral” al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y

disolución o cancelación de un partido político, como las reglas relativas al proceso electoral, tales como el carácter de elector, el empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso de votación y de escrutinio, entre otros. Sin embargo, este proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas, generando por un lado legislación específica sobre el tema electoral y, por otro, la que abarca la temática concreta de los partidos. Esto ha significado que en muchos países existan dos cuerpos normativos especializados: uno para regular el sistema y el proceso electoral (código o ley electoral), y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos (ley de partidos).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos casos, normas complementarias que buscan regular más detalladamente aspectos específicos del proceso electoral, o bien del funcionamiento de los partidos, tales como leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunicación, sobre el tratamiento de la perspectiva de género, o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral. Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Sólo en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela. Por su parte, en Guatemala existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Asimismo, cabe indicar que, con excepción de Venezuela, cuya ley data de 1965 y en el caso de Ecuador de 1978, toda la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985. En el caso de Uruguay, si bien no existe una norma que regule el funcionamiento interno de los partidos políticos, cabe señalar que hay disposiciones de rango legal que datan de 1934, 1935 y 1939, conocidas como Ley de Lemas.

Importa destacar asimismo que en los países donde no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre

estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. El caso de la normativa guatemalteca, como ya se señaló, tiene la particularidad de que contempla la ley electoral y la de partidos en un solo cuerpo normativo.

En suma, la evolución de la legislación evidencia que la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos ha ido en aumento, y que esa relevancia ha demandado un trato más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan, todo lo cual ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

VIII. MATERIA DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Sin perjuicio de la diversidad e intensidad existente en la legislación latinoamericana sobre partidos políticos, se puede afirmar que los temas que con mayor frecuencia se han regulado en la región sobre esta materia son los que se refieren a su naturaleza jurídica, los poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad, los requisitos para su formación, sus funciones, su estructura interna, mecanismos de democracia interna, sistemas de financiamiento, mecanismos de discriminación positiva, las coaliciones y alianzas, condiciones para su extinción y caducidad, entre otros. Más recientemente, en algunos países se ha regulado el tema de las candidaturas independientes y el del transfugismo político.

En términos generales, éstos son los elementos mínimos que debe contemplar toda normativa sobre partidos políticos. Empero, más allá del contenido de la legislación, es importante señalar que ésta debe ser clara y detallada, para lograr un efectivo cumplimiento de las normas. Las regulaciones vagas o muy generales, pueden ser tan inefectivas como la ausencia misma de reglas. Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en América Latina muestra lo siguiente:

1. *Concepto y naturaleza jurídica*

En cuanto al concepto o definición de los partidos políticos, así como a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia y Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina); cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica (Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana), y cuatro como personas jurídicas de derecho privado (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela).

2. *Funciones*

Al definir a los partidos políticos muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, y que por lo general se amplían en la respectiva legislación electoral o de partidos políticos.

Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas, en general la regulación latinoamericana le otorga a los partidos las siguientes funciones: *a)* representación; *b)* participación; *c)* competencia por cargos públicos; *d)* formulación de políticas; *e)* formación y socialización, y *f)* vigilancia del proceso electoral.⁷

3. *Poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad*

En general, son los órganos electorales y los de jurisdicción constitucional los que intervienen en la actividad de los partidos

⁷ Bendel, Petra, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 390.

políticos. En relación con los órganos electorales, cabe señalar que hoy en día todos los países de la región cuentan con un órgano encargado de las funciones electorales y del control de los partidos políticos. En la mayoría de los casos esta institución se encuentra al margen de los tres poderes públicos tradicionales, razón por la cual en algunos países se tiende a calificarlas como cuarto poder del Estado. Estos órganos se han ido consolidando paulatinamente, adquiriendo carácter permanente y asumiendo mayores responsabilidades y funciones, entre ellas, las referidas al control de los partidos. Así, se observa que en los últimos años la tendencia en América Latina es dar competencia a los organismos electorales sobre múltiples áreas, entre las que destaca el reconocimiento y la cancelación de los partidos políticos, el financiamiento, la fiscalización de cuentas y, en ciertos casos, la intervención en los conflictos internos. Algunos temas, como lo relacionado con la estructura organizativa y la democracia interna, son los menos desarrollados, y por lo general, la regulación de esas áreas se deja a los estatutos partidarios.

Lo cierto es que las Constituciones y leyes electorales les asignan, si bien con diferencias entre países, gran número de atribuciones, lo cual no ha estado exento de controversia, sobre todo cuando la integración de los cuerpos electorales se hace con criterio de representación partidaria, como sucede en algunos países de la región.⁸

Por otra parte, en atención al principio de la supremacía de la Constitución, la legislación y la acción de los partidos políticos caen, en la mayoría de los países, bajo la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia o de las cortes de constitucionalidad.

En la mayoría de los países de América Latina, el conocimiento de las inconstitucionalidades que afecten la materia

⁸ Se sostiene que el hecho de que la composición de los organismos electorales dependa de los partidos políticos ofrece a éstos los medios para intentar ejercer su control y afectar su autonomía. Véase al respecto Jaramillo, Juan, "Los órganos electorales supremos", en Nohlen, Dieter *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 245.

electoral y de partidos políticos está en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas; en otros, estos recursos son competencia de la Corte de Constitucionalidad. Asimismo, en algunos países, la competencia constitucional se reparte entre la Corte Suprema y las Salas con capacidad en la materia, o bien entre la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad. Uruguay es un caso especial, en donde la legislación define que la Corte Electoral tiene competencia exclusiva y excluyente de cualquier otro poder público en materia electoral, y sus resoluciones no pueden ser recurridas sino ante la propia Corte Electoral. Algo similar ocurre en Chile en donde el Tribunal Calificador de Elecciones es la última instancia en materia electoral y de partidos políticos. En este país el Tribunal Constitucional solamente efectúa un control previo de constitucionalidad de las leyes electorales y de partidos políticos antes de su promulgación.

4. Formación de partidos

En la actualidad, en América Latina hay amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Solamente Brasil no indica en forma expresa esa libertad de asociación, pero indudablemente se da en la práctica. Ciertamente, se establecen una serie de controles y condiciones imperantes para la formación de los partidos, pero no con la intencionalidad de obtener un control ideológico, como pudo suceder en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los Estados democráticos.

5. Estructura interna

En general, en la mayoría de los países de América Latina los partidos gozan de amplia libertad para definir su organiza-

ción interna. Ello contribuye, en no pocos casos, a reforzar el papel hegemónico que se atribuyen los organizadores, fundadores o dirigentes primarios de los partidos. Un mapeo comparado de lo que establece la legislación en esta materia permite observar lo siguiente:

1) En la mayoría de los países de América Latina la legislación contiene disposiciones relativas a la necesidad de contar, al menos, con una estructura básica en los partidos. Esta estructura consiste, por lo general, en los órganos de dirección, las asambleas y la organización territorial.

2) En otros países, en los estatutos de los partidos es donde se concentra todo lo referente a su organización interna, con lo cual el estatuto, o carta orgánica, se convierte en la verdadera “Constitución” de la vida interna de cada partido.

3) Hay, asimismo, legislaciones muy liberales que omiten hacer señalamientos específicos.

6. *Democracia interna*

El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que han cobrado mayor relevancia en América Latina en los últimos años. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en la vida de los partidos políticos.

En general, el tema de la democracia interna se asocia a aspectos tales como los mecanismos de selección de candidatos; la protección de los derechos de los afiliados; la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; la elección de autoridades, y la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

En ese sentido —indica Navarro Méndez—,⁹ el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar. Sin embargo, está claro que cuando se habla de democracia interna de los partidos se hace referencia a quién ejerce el poder dentro del partido, cómo se tuvo acceso a ese poder y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles son las reglas del juego dentro del partido político.¹⁰

Esto genera un reto para todo ordenamiento, sea constitucional o legal: lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como son el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos.

Ahora bien, habrá de entenderse que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite, que es el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.¹¹

En América Latina, durante la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos Estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos

⁹ Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 527.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

respondiese a la imagen que de ellos tuvieron las Constituciones al incorporarlas en su texto.

Efectivamente, una mirada al periodo 1978-2005 permite identificar una clara tendencia, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidistas, si bien estas últimas en menor grado. Actualmente, en 13 países de la región se han incorporado regulaciones en materia de democracia interna para la selección de candidatos, y ocho lo han hecho en materia de selección de autoridades internas.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos ha refrescado sus tradicionales estructuras oligárquicas, ha disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y ha facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto señala Freidenberg que, si bien es cierto que sigue habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.¹²

Los efectos negativos que ha tenido esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y su armonía internas. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división.

¹² Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", en Nohlen, Dieter *et al.*, *op. cit.*, nota 7, p. 6590.

Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer¹³ ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no necesariamente ha traído un éxito electoral a los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Lo cierto es que, pese al progreso registrado hasta la fecha en cuanto a las prácticas de democracia interna en los partidos políticos, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento de los partidos, ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

7. Normas sobre enfoque de género y otros grupos

Uno de los grandes temas que afectan la regulación jurídica de los partidos en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de dichas agrupaciones, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular. En efecto, ante la proliferación de instrumentos internacionales dirigidos no sólo a favorecer la incorporación de la mujer en todas las esferas de la vida de un país, sino a enfatizar la importancia de su inclusión en la dinámica política de los países, los Estados latinoamericanos han empezado a legislar en ese sentido.

Aunque la evolución se ha dado con lentitud, ha habido avances, principalmente a partir de la década de 1990, cuyo principal logro en las diversas legislaciones ha sido el estable-

¹³ Colomer, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 119.

cimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

En relación con las candidaturas a cargos de elección popular, un total de 11 países han regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos. Éstos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los siete países restantes no han legislado en este sentido. Con respecto a la cuota de participación en las asambleas partidarias, de los 18 países de la región sólo seis países tienen disposiciones tendientes a la inclusión de la mujer, los restantes 12 países no tienen regulaciones sobre este tema.

Pero si en relación con la perspectiva de género la incorporación de normas incluyentes en la legislación latinoamericana ha sido lenta y presenta todavía importantes carencias, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región del continente con un alto grado de presencia de etnias aborígenes casi no existan normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos. Solamente seis países latinoamericanos han regulado sobre la participación política de las etnias son Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

En relación con regulaciones especiales dirigidas a la juventud, el análisis comparado muestra que la legislación nacional en los países latinoamericanos es omisa en su tratamiento, lo que causa que las políticas respecto a este sector queden generalmente dispuestas en los estatutos de los partidos políticos. Sólo en Bolivia hay una mención al tema de la juventud.

8. *Financiamiento*

El financiamiento de los partidos políticos es otro de los aspectos que ha sido objeto de una frondosa regulación en los últimos años, al ser uno de los principales temas abordados en el marco de la regulación jurídica de los partidos políticos.

Debido a su creciente importancia, esta cuestión ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. En efecto, en América Latina se han dado importantes avances en materia de reglamentación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, sobre todo a partir del inicio de la tercera ola, en 1978, y con especial énfasis en la década de 1990.

Un análisis de los avances registrados hasta ahora en la región nos muestra que todos los ordenamientos constitucionales y electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, incluyendo el acceso a los medios de comunicación, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en la materia, otros países, en cambio, tienen regulaciones generales y escasas.

Pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica, pues los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al ámbito cultural. Las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos. La responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y

por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

9. *Candidaturas independientes*

La historia reciente de América Latina muestra que la legislación ha avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política.

En América Latina, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) regulan las candidaturas independientes en el régimen político electoral.

Asimismo, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados. Los países son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las Constituciones. Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. De igual manera, la experiencia evidencia que estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, para regular los términos de la competencia política, se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado.

Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.

IX. CONCLUSIONES

Todo lo hasta aquí analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina arroja diez conclusiones principales:

- 1) Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. En los últimos años se han logrado avances importantes en la materia, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Así, los partidos políticos tienen rango

constitucional en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma el funcionamiento de los partidos políticos. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.

Si bien hay diferencias en el grado de regulación entre los distintos países de la región, es evidente el auge y la importancia que va adquiriendo lo relacionado con estas organizaciones, tanto en la vida política como en la vida jurídica de los Estados.

2) El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras Constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

3) Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

4) No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que, mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente: financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indí-

genas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros asuntos. De igual forma, cabe señalar que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

5) En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos.

El examen comparado de la legislación latinoamericana en materia de órganos electorales muestra que las Constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos. De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.

6) La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento, y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.

7) La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

8) Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).

9) El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático, todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

10) Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda, y viceversa, su ausencia complica. Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las elites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

X. UN COMENTARIO FINAL

En la actualidad constatamos la existencia de un intenso y profuso debate en torno a los partidos políticos. La doctrina no es pacífica sobre esta cuestión. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible, mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las elites, mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Así, por ejemplo Linz, al referirse a los problemas y las paradojas de los partidos en las democracias contemporáneas, duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente. Este autor, sintetizando las principales y ambivalentes actitudes de las sociedades latinoamericanas en torno a los partidos, los describe como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones o en votos, representativos de intereses o de “intereses especiales” y corruptos. Una vez que proclama su escepticismo en el sentido de que algunos de los problemas con respecto a los partidos políticos son prácticamente inherentes a

su naturaleza y por tanto difícil, si no imposible, de corregir mediante ingeniería institucional, aboga por la necesidad de ampliar el foco de investigación “para así entender mejor el trabajo de los partidos políticos y las imágenes que los ciudadanos tienen de éstos y de los políticos”.

Pero más allá de si uno es optimista o escéptico en relación con el cambio de los partidos políticos, lo cierto es que la experiencia comparada de América Latina evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos.

Este fortalecimiento, profesionalización e institucionalización de los partidos políticos es, asimismo, de capital importancia para la contención del populismo. Como sostiene Navia, “los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas”; sin embargo,

para lograr que los partidos políticos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo no podemos simplemente contentarnos con la existencia de sistemas de partidos estables. Además, estos sistemas tienen que ser dinámicos y responsables. De lo contrario no lograrán evitar la aparición del populismo.

Por ello, en mi opinión, y siguiendo en este punto a Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

Esta importancia de las instituciones políticas, de la calidad de los liderazgos para la salud de la democracia, es ampliamente

compartida por los propios líderes políticos tal como consta en el Informe del PNUD sobre la democracia en América Latina. Hay una fuerte autocrítica de parte de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan los partidos políticos, así como un consenso bastante generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encontrarlas dentro de la democracia y dentro de la política. Por ello, la reforma política es vista por 45% de los entrevistados (primer lugar) como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia.

Pero cuidado con poner demasiadas expectativas en las instituciones. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal tan común en América Latina de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Desde luego, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.

De ahí que al ir finalizando mi exposición me gustaría retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:

¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquéllos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas? En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como claramente surge de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo.

Pero como hemos venido advirtiendo a lo largo de este texto, tener buenos partidos políticos es importante pero no suficiente,

también es imprescindible y fundamental tener buenos líderes políticos, gente con “vocación política” en el sentido weberiano del término. Como nos recordara el ilustre profesor de Heidelberg, durante el invierno revolucionario de 1919, en su célebre conferencia intitulada *La política como vocación*: “la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener «vocación política»”. Y finalizaba su brillante conferencia con estas palabras:

La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo es capaz de responder con un “sin embargo”; sólo un hombre construido de esta forma tiene “vocación” para la política.

Entendiendo por política, eso sí, el concepto expuesto por Ortega y Gasset en su obra, *Mirabeau o el político*: “política es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación”.

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, hay que fortalecer la cultura política, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de

los partidos políticos, no su extinción. Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos no con *outsiders*, con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política.