

## CONTROL DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Jorge LAZARTE

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Control de la legalidad en la vida de los partidos.* 1. *Régimen sancionador.* 2. *Justicia partidaria.* 3. *Instituciones y mecanismos de control de la legalidad.* 4. *Balance general*

El propósito de la ponencia es transmitir y compartir, en el marco del Seminario Internacional sobre el “Marco Jurídico de los Partidos Políticos”, la experiencia específica de Bolivia, para que pueda ser útil y pertinente acerca del control de la legalidad en la vida de los partidos políticos.

Para ello, nos apoyaremos en dos fuentes principales. Por una parte, en los textos existentes en la legislación de Bolivia sobre partidos y, por otra, en la experiencia y reflexión realizadas por el autor en años de trabajo profesional dentro y fuera del organismo electoral, publicaciones y labor académica.

Por tanto, en cada uno de los rubros que serán referidos, seguiremos un enfoque que, partiendo del texto legal, se expondrá el objetivo práctico buscado y los resultados alcanzados. Al final, resumiremos en algunas puntualizaciones lo que puede ser aprovechable de la experiencia boliviana sobre el tema de la ponencia.

## I. INTRODUCCIÓN

Como se sabe, los regímenes políticos actuales y complejos, por su carácter intrínsecamente representativo, no pueden funcionar sin partidos o sin sustitutos funcionales de partidos políticos. Esto es más evidente en regímenes democráticos, los cuales necesitan del voto regular de los ciudadanos para legitimarse y de partidos para organizar y expresar esa voluntad colectiva.

En la medida en que los partidos hacen funcionar a la democracia, ambos se implican. Lo nuevo en democracia no es que existan partidos, sino que existiendo se institucionalicen; es decir, que se estructuren y funcionen durablemente según reglas jurídicas adecuadas, y sean objeto de reconocimiento y protección estatal en el cumplimiento de sus funciones.

En América Latina y en Bolivia, esa institucionalización tomó la forma de ley de partidos, que a la vez que les reconoce existencia jurídica, incorporándolos a parte del sistema institucional, les fija límites que los haga compatibles con los principios de la democracia. Unos de esos límites tiene que ver con la vida interna de los partidos, con la necesidad de su regulación; es decir, con la existencia de una estructura que los organice, un funcionamiento que impida la arbitrariedad de unos en perjuicio de otros y que los conflictos de distinta naturaleza entre sus miembros, particularmente cuando afectan a los miembros de base, sean canalizados por reglas que eviten su descontrol sobre la base del respeto de derechos de unos y de otros.

En este sentido, puede decirse que una ley de partidos tiende a controlar el poder interno y hacerlo democrático. De manera general, diríamos que estos fueron los propósitos de la Ley de Partidos Políticos (1999) en Bolivia, por lo menos hasta la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (2010), que cambia de manera significativa los parámetros usuales en la existencia de los partidos.

No es menos significativo que, por lo general, la legislación de partidos se hubiera producido en contextos de crisis de éstos,

situación parece haber acompañado su existencia desde el “retorno” a la democracia. En otras palabras, que esa crisis tiene orígenes no institucionales y cuya duración parece remitirnos a raíces profundas que desbordan los marcos institucionales.

Vistas las cosas en perspectiva, podría decirse que si bien el esfuerzo de institucionalización no podía bastar para resolver esa crisis, sí la ha atenuado y de algún modo ha permitido comprenderla mejor.

En Bolivia hubo una espera de cerca de 90 años, desde la primera vez que los partidos son mencionados en una disposición legal, y de 17 años desde que la democracia empezó a funcionar en 1982, para que en 1999 se aprobara una ley que regulara la vida de los partidos. Esto quiere decir por lo menos una cosa: que la ley nació en democracia por razones que podríamos llamar funcionales, no casuales, pues fue un componente esencial de la necesidad de institucionalización de la democracia, o lo que es lo mismo, de organizarse en instituciones propias sin las cuales quedaría en el aire.

Pero a la vez, esta institucionalización reveló el primer escollo de fondo: para cualquier país, como Bolivia, habituado a la ilegalidad, es un verdadero desafío el control de la legalidad; sin embargo, es la base de las instituciones y de la institucionalización los partidos.

La legalidad es la existencia de la ley (validez), su cumplimiento (eficacia) y pertinencia (eficiencia) con respecto a los fines propuestos y logrados. El fin de la legislación sobre partidos es la institucionalización de ciertas estructuras de “mediación” y su adecuación a los principios de la democracia.

La ley de partidos en Bolivia no apareció simultáneamente con la democracia. Fue, en realidad, resultado de su proceso de institucionalización. Primero consolidó los procesos electorales, en el sentido de que las elecciones se realicen en los tiempos previstos por ley; y luego la tarea fue con los partidos, uno de los eslabones más débiles de la cadena de factores de un proceso democrático: partidos autoritarios, poco o nada institucionalizados, fuertemente

personalizados, y muy opacos en su funcionamiento. Por tanto, la ley de partidos debía contribuir a que los partidos duren en el tiempo, funcionen democráticamente y sean transparentes.

La aprobación misma de la ley tuvo sus propias cadencias durante cinco años, desde el momento en que en 1992 los jefes de los más importantes partidos políticos de entonces decidieron aprobar una ley de partidos.

Hubo una participación activa de los partidos, o de algunos dirigentes, que comprendieron la importancia de una legislación propia. La Corte Nacional Electoral impulsó el proceso y su autoridad pública e imparcialidad facilitó los acuerdos políticos, mientras que las fundaciones internacionales contribuyeron al financiamiento global, especialmente con la contratación de expertos en el tema.

De todos modos, el producto final fue elaboración nacional. Dos factores inmediatos contribuyeron a su viabilidad: por un lado, los partidos unieron la ley de partidos a la posibilidad de institucionalizar el financiamiento público de sus actividades; por otro, fue una respuesta al sentimiento crítico creciente en la sociedad a los partidos.

La Ley de Partidos se estructuró siguiendo un formato ya estandarizado en sus componentes más importantes:

A. Procedimientos legales para la constitución, el reconocimiento legal y de extinción de partidos. El propósito era evitar el crecimiento descontrolado de partidos y diferenciarlos de los informales -- que suelen tener vida corta -- por haber cumplido condiciones mínimas que prueben que efectivamente existe una voluntad colectiva de ciudadanos buscando organizar un partido y que puede ser protegida por el Estado.

B. Estructura interna de organización contenida en sus estatutos regulatorios. Garantizar la continuidad orgánica de un partido por encima de la vida de sus dirigentes, con sus propios niveles de organización y distribución de roles, y que funcionen conforme a sus reglas internas permanentes no sometidas a la voluntad variable de la dirigencia.

C. Derechos y deberes, tanto del partido como tal y de sus miembros. Lo que pueden y deben hacer en su relación con el sistema político nacional y su sistema interno. Quizá lo destacable fue la incorporación de todo un sistema de derechos del militante.

D. Mecanismos de designación de sus autoridades y candidatos.

E. Patrimonio y fiscalización de sus recursos.

F. Sanciones y procedimientos.

Los objetivos buscados fueron esquemáticamente los siguientes: contribuir a la institucionalización de los partidos mediante estatutos elaborados a partir de principios de base establecidos en la ley; promover la democratización interna de los partidos, con derechos y deberes para sus miembros, principalmente de base que podían participar en la vida interna de sus partidos mediante distintos mecanismos; y hacerlos transparentes, sobre todo en lo que conciernen en un ámbito donde todo era oscuro: el manejo de sus recursos, fuentes y uso.

Es decir, la ley establecía un conjunto de preceptos respecto a lo que podían o no hacer los partidos, a los marcos aceptables en su estructuración y funcionamiento, a los límites permisibles en su acción, a las prohibiciones y, finalmente, sanciones y procedimientos previstos para ello. Está claro que todo ese andamiaje jurídico, además de existir, necesitaba ser cumplido. Esta fue la tarea del control jurisdiccional y de los mecanismos existentes para este fin, que es lo que trataremos a continuación:

## II. CONTROL DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA DE LOS PARTIDOS

### 1. *Régimen sancionador*

A. Características. De manera general, puede decirse que en toda la época anterior del organismo electoral (desde 1956, año de fundación de la Corte Nacional Electoral, hasta el 2010, que es el corte histórico establecido por una nueva Constitución Política del Estado con nuevas leyes y nuevas instituciones electorales), se pasó de una etapa, en la que las disposiciones legales sobre partidos eran pocas y no cumplidas, a otra, ya en democracia, en

que esas normas de desarrollan en profundidad, en forma de ley de partidos y se establece mecanismos de control para el cumplimiento de la norma.

En ese proceso crecieron y complejizaron las normas legales y reglamentarias, éstas últimas aprobadas por el organismo electoral. Puede también decirse que fue un tránsito de las prohibiciones sin sanciones a las sanciones que siguen a las prohibiciones. Diríamos que fue un crecimiento del régimen sancionador. Este es el caso en la regulación de la vida interna de los partidos y el ejercicio de sus derechos por parte de los miembros militantes mediante el recurso de queja.

Pero a la vez fue un proceso en el que los mecanismos de sanción se hicieron cada vez más efectivos en su cumplimiento, incidiendo en las expectativas y pautas de comportamiento de los partidos. Fue el caso de los requisitos para el reconocimiento jurídico, que establece un porcentaje de registros de militantes, cuya veracidad era verificada por el organismo electoral.

B. El órgano sancionador. El organismo electoral, la Corte Nacional Electoral, desde su constitución en 1956 ha sido declarado independiente de los poderes del Estado. Pero esta independencia legal no impidió su dependencia real de los partidos de gobierno que la controlaron.

Esta contradicción no constituyó objeto de preocupación pública durante más de tres décadas. Sólo lo fue en democracia, cuando se hizo evidente que la contradicción debía ser resuelta por el lado de la independencia real. La necesidad estalló como escándalo nacional a fines de los 80, a cinco años de la instauración de la democracia, por prácticas toleradas en el pasado, pero ya inadmisibles en la nueva época, de alterar resultados electorales a favor de partidos en el poder.

Una presión muy fuerte de la opinión pública movilizadora obligó a los partidos más importantes a comprometerse a garantizar que los procesos electorales serían limpios mediante la designación de operadores electorales independientes. La designación por el Congreso Nacional de ciudadanos “notables” con alto

perfil nacional y diversidad profesional, y por dos tercios del total de sus miembros -- más alto que para elegir al presidente de la República -- le devolvió credibilidad al voto del ciudadano.

La reelección por dos mandatos siguientes fue la prueba de lo acertado que fue este salto, que convirtió al organismo electoral en la institución pública con mejor imagen nacional y modelo de la institucionalización democrática para instituciones como el Tribunal Constitucional. Esta experiencia exitosa, que fue la base de la acción del organismo electoral en democracia hasta la segunda mitad de los años 2000, es ahora parte de la memoria del país.

Este equipo de operadores que dirigieron el organismo electoral tuvo la convicción de que el camino para estar a la altura del desafío de otorgarle credibilidad a una institución que no la tenía era atenerse a ley y hacerla cumplir preservando su independencia con respecto a los intereses de los partidos y del poder. La primera señal de la nueva política institucional, a las pocas semanas de haberse posicionado, fue negarse a diferir la fecha de cierre del proceso de inscripción ciudadana, como era la costumbre; es decir, que los partidos y la opinión pública debían saber por adelantado que lo que establecía la ley sería cumplido y que los fallos del organismo electoral, además, serían inapelables.

C. Las sanciones. A medida que crecían las obligaciones de los partidos, crecieron también las normas regulatorias con sus prohibiciones y sanciones. El código electoral diferenció dos tipos de acciones punibles: las faltas y los delitos.

Las primeras fueron moduladas como leves, graves y muy graves, con sus respectivas sanciones. La ley de partidos optó por ese mismo esquema, pero reduciendo las faltas a leves y graves.

Una vez establecidos los límites permitidos en la acción de los partidos, dirigentes y miembros de base, bajo la forma de restricciones y prohibiciones, se instituyó un régimen de infracciones y sanciones contra las transgresiones atribuibles colectiva o individualmente, con atribución de responsabilidades partidarias o personales, sin perjuicio de acciones civiles y penales. Finalmen-

te, se establecieron procedimientos que debían seguirse en cada uno de los procesos.

El organismo electoral tenía facultades para imponer sanciones según el carácter de las infracciones diferenciadas entre faltas y delitos. En el primer caso, si la falta era una infracción leve -- como el incumplimiento de registro de bienes muebles del partido, la alteración de los requisitos para la formación de partidos o el uso de los bienes del Estado para fines partidarios -- la sanción consistía en imponer una multa financiera o la suspensión del mandato, mediante resolución expresa, del dirigente transgresor.

Si la infracción era considerada grave -- como el incumplimiento de los dirigentes del partido de convocar a congresos o reuniones nacionales conforme a las previsiones estatutarias, la omisión de rendición documentada de cuentas de los recursos públicos recibidos o la alteración de información provista por el organismo electoral -- las sanciones eran más duras que las anteriores, como la suspensión del financiamiento público, la revocatoria del mandato de los dirigentes responsables o su inhabilitación para presentarse a cargos públicos electivos.

Si las infracciones eran delitos, el organismo electoral estaba habilitado para remitir obrados al Ministerio Público para iniciar acciones civiles o penales, que podrían querellarse como parte civil.

A estas sanciones jurídicas se adicionaban otras no contempladas en la ley, pero que tenían un efecto inevitable. En razón de que todas estas decisiones jurisdiccionales eran públicas, y susceptibles de conocimiento y difusión general -- que es lo que acontecía en virtud del principio de transparencia -- se producía una suerte de sanción moral o social contra los responsables de las infracciones.

Finalmente, la ley preveía todo un capítulo destinado a los procedimientos para tramitar las sanciones a eventuales infracciones. En principio, estaba habilitado para ello todo ciudadano presentando pruebas de las denuncias, cumpliendo en lo pertinente las previsiones del código civil.



La audiencia pública -- oral, continua, pública y contradictoria -- tenía lugar si la demanda no era declarada improcedente y concluía con una resolución, una vez que hubieran terminado las exposiciones, absolutoria o con condena, y si había lugar por delitos cometidos, los obrados eran remitidos al Ministerio Público.

Todo este sistema normativo fue complementado por reglamentos, sea porque el organismo electoral los juzgaba necesarios para aplicar la norma -- aún sin estar legalmente habilitada para hacerlo -- o porque más tarde la ley misma remitió su aplicación a reglamentos aprobados por el organismo electoral. En el primer caso, el organismo electoral era tolerado no sólo porque cubría una necesidad o vacío legal, sino porque su propia autoridad ahuyentaba cualquier duda en esos casos límites de estar motivada por otras razones que no fueran las deducibles de la ley y de sus funciones.

Por tanto, la regulación avanzó según los problemas a los que debía responder y que emergieron en el proceso mismo de implementación, lo que supuso realizar ajustes frecuentes en la legislación electoral. Por ello, habría sido útil que al cabo de una década de trabajo se hubiera producido una evaluación general del período, pero el entorno político muy volátil impidió que una necesidad de esta naturaleza pudiera ser agendada.

D. Balance. Ya en términos de evaluación, quizá el mayor problema fue que el organismo electoral casi siempre estuvo con retardo administrativo e institucional respecto de las reformas o ajustes realizados, aunque hubiera sido él mismo el que los promoviera, pues en muchos casos suponía diseñar unidades especializadas con personal idóneo, lo que no siempre fue el caso por razones económico-financieras y por la escasez de recursos humanos profesionalizados.

En los últimos años, el organismo electoral pudo contar con esos recursos procedentes de la cooperación internacional, pero ya en momentos de grandes conflictos políticos del país, que la presionaron fuertemente afectando su autoridad.

El otro problema que incidió en la eficacia de la ley fueron los mismos operadores políticos, poco habituados a controles de legalidad. Sólo la autoridad del organismo electoral y sus decisiones por consenso hicieron posible avanzar en este ámbito tan ajeno a la cultura política del país.

## 2. *Justicia partidaria*

A. Características de los órganos de justicia partidaria. La justicia no sólo supone reglas de justicia, sino de órganos encargados de aplicar justicia. La experiencia en Bolivia tiene ambigüedades: de un lado, la novedad establecida por primera vez en la legislación de que los estatutos de los partidos deben incorporar órganos y procedimientos para la fiscalización interna de las actividades del partido y del cumplimiento de sus reglas de funcionamiento.

Del otro, estos órganos de justicia partidaria no llegaron a adquirir un rol central en la institución partidaria, porque fueron poco requeridas. Quizá en ello tuvo algo que ver el que se creyera que sus fallos difícilmente podían contrariar la voluntad de los dirigentes, como ocurría en el pasado. Las controversias internas tendieron a resolverse por la “salida” más que por la “voz”, que podía ser muy costosa, tanto por el temor de represalias internas como porque el proceso podía llegar penosamente hasta el organismo electoral, una vez que los mecanismos internos hubieran sido agotados. Llegado a este punto, la animosidad podía ser tan crecida que no era posible la convivencia.

Es decir, para que el órgano de justicia partidaria sea funcional debe conquistar cierto umbral de confiabilidad, que depende en buena parte de que tenga autoridad propia en el partido, que estatutariamente esté garantizada su independencia respecto a los otros órganos de decisión del partido y que sus decisiones sean de cumplimiento obligatorio, excepto cuando sean recurribles a una instancia externa, que sean los órganos electorales.

Este principio de la independencia debe asociarse como su complemento con el de imparcialidad. Esta última implica la primera, pues difícilmente podrá existir imparcialidad si no hay independencia garantizada en los estatutos. Para ser creíbles internamente y que la apelabilidad esté garantizada, éstos órganos deben probar que son imparciales; sin embargo, para ser eficaces no basta la letra, así esté suficientemente desarrollada. El otro componente decisivo, sobre todo en culturas políticas fuertemente personalizadas, lo constituyen los operadores de esos órganos de justicia partidaria. Para creer en la justicia hay que creer en sus operadores, que si los miembros del órgano de justicia son a la vez militantes o dirigentes del partido, difícilmente un militante iniciará una demanda ante ese órgano sabiendo en su fuero íntimo que pueden existir entre los miembros de las cúpulas afinidades y complicidades que los unen. Por ello es recomendable que esos miembros no sean militantes activos y con perfil respetable o, mejor, sean personalidades externas disponibles y todos elegidos en Congreso Nacional, de donde proceda su autoridad y legitimidad.

B. Balance. En la legislación boliviana lo rescatable es que se haya dado por primera vez reglas generales vinculantes acerca de este tipo de órganos de justicia partidaria; que antes los partidos los tenían en sus estatutos, pero que en general eran empleados por sus dirigentes para controlar y sancionar las disidencias internas. En los años 90 se pasó de la arbitrariedad política cupular a un proceso de institucionalización legal de controles internos y de mecanismos de fiscalización externa, incluyendo la defensa de los derechos de los militantes de base, que nunca habían tenido esta oportunidad legal. Los pocos casos que se registraron probaron su eficacia durante todo ese tiempo.

### *3. Instituciones y mecanismos de control de la legalidad*

A. Mecanismos e instituciones de control. La legislación electoral incorporó como principio el de “legalidad”, por el cual los miembros del organismo electoral rigen sus acciones de acuerdo

con la Constitución Política, el Código Electoral y el ordenamiento jurídico del país; por tanto, tenían la obligación de cumplir con todas sus facultades legales. Sin embargo, entre la treintena de facultades expresamente reconocidas al órgano electoral, en lo que fue el Código Electoral, sólo una se refería a los partidos, que deberían ser atendidos en sus consultas.

Es en la ley de partidos donde se encuentran especificados y desarrollados los mecanismos de control, que es la facultad de fiscalización por parte del organismo electoral. Con todo, ya en el Código existían prescripciones referentes a varios ámbitos en los cuales los partidos estaban implicados y, por tanto, sujetos a sanciones del organismo electoral. Por ejemplo, si incurrían en infracciones a las normas para la propaganda electoral.

La facultad reconocida a la Corte Nacional Electoral de fiscalización y de control de la legalidad interna de los partidos se complementó con la de reglamentar las disposiciones legales e imponer sancione. El código electoral además estipulaba que las resoluciones del organismo electoral eran de cumplimiento obligatorio y causaban estado.

La posibilidad legal de recurrir estas resoluciones ante el Tribunal Constitucional no mermó la autoridad electoral, pues en general este tribunal emitió fallos ratificando la exclusividad jurisdiccional del organismo electoral.

B. Alcance y límites. En el curso del proceso, el control del organismo electoral se fue extendiendo a diversos ámbitos de la vida de los partidos. A medida que el organismo electoral se afianzaba, emergían necesidades y problemas en los partidos, fuertemente criticados por la opinión pública, y que revelaban retardos en su funcionamiento más propio de etapas no democráticas. De este modo creció la legislación desde el reconocimiento de partidos, procesos electorales, fiscalización de recursos y de la vida interna, así como del cumplimiento de estatutos. A ello se sumó la ley de agrupaciones ciudadanas, de pueblos indígenas y la media docena de reglamentos aprobados por el organismo electoral.

Esta variedad de reglamentos convirtió el control en muy reglamentarista, quizá porque había que cerrar todo margen de acción discrecional en los “huecos” jurídicos, que solían ser aprovechados por los partidos para evadirse de la norma.

Ya afirmamos que este control y fiscalización de la legalidad en la vida de los partidos no fue sólo el cumplimiento de la ley propiamente, sino también la obligación de los partidos a sujetarse a sus estatutos aprobados por ley y verificados por el organismo electoral.

La fiscalización le permitía al organismo electoral hacer el seguimiento de la vida interna de los partidos respecto al cumplimiento de normas legales y estatutarias. Para ello, disponía de la obligación legal de los partidos de comunicar al organismo electoral acerca de la aprobación o modificación de sus estatutos, la designación de sus autoridades más importantes, la forma de designación de sus candidatos, la realización de sus congresos, el origen y el uso de sus recursos financieros. En fin, de todo lo más significativo y legalmente obligatorio, que luego el organismo electoral acumulaba en forma de documentación en archivos destinados para este fin. El organismo electoral podía eventualmente cotejar esta información con las exigencias normativas internas, pero en general suponía la buena fe de los remitentes.

Una de las fuentes más significativas del seguimiento verificable provenía de controversias en el mismo partido, que llegaban a conocimiento del organismo electoral, o de los propios militantes, y que de acuerdo al “recurso de queja” podían recurrir al organismo electoral si suponía que las resoluciones partidarias no se habían ajustado a la norma legal nacional o a la interna.

En suma, puede decirse que buena parte el proceso de institucionalización de los partidos fue debido al régimen sancionatorio, que también fue creciendo con el tiempo y con la certeza de que las sanciones serían aplicadas por el organismo electoral. La certidumbre de que podían imponerse sanciones jugó un rol disuasivo en los partidos para no violar la legalidad.

C. Balance. Con todo, el proceso tropezó con obstáculos y lastres provenientes del pasado. Quizás el problema mayor ha sido la resistencia misma de las cúpulas dirigentes habituadas a un manejo no controlado del poder interno y el desconocimiento por parte de los militantes de sus derechos. También ha sido un factor adverso la discontinuidad en el trabajo de los órganos de control externo por parte del organismo electoral. Mientras éste cumplió debidamente con sus obligaciones, fue visible que los partidos tuvieron que empezar a adecuar su funcionamiento a las nuevas reglas, lo que permitió iniciar en ellos un proceso aún frágil de institucionalización.

Cuando este control bajó en intensidad y se hizo complaciente -- para decirlo de algún modo -- con el fin de ahorrarse dificultades suplementarias a las propias de todo proceso electoral, los partidos respondieron incumpliendo sus obligaciones de ley. Entonces, las violaciones se hicieron demasiado evidentes, como el regreso al modo tradicional de designaciones de candidatos en círculos estrechos o unipersonales. En buena parte de los casos ocurrió fuera de las instancias regulares y sin que sorprendentemente llamara la atención en el partido o en la opinión pública, como si ese proceder fuera de sentido común. La cultura política del entorno no es funcional a estos procesos de control institucional.

De todos modos, el caso boliviano, junto a otros, fue la prueba positiva de que es posible abrir un proceso de institucionalización de los partidos y de llevar a cabo el control de la legalidad, si existe en los órganos encargados de esta función la convicción de que debe hacerse y que, cuando lo hace, puede contar con el apoyo de la opinión pública, que en ese sentido no está cerrada a modificar sus pautas políticas de comportamiento si los de "arriba" cumplen su deber.

Adicionalmente, puede señalarse como un lastre estructural en el caso de Bolivia el hecho de que el organismo electoral cumpla a la vez funciones administrativas y jurisdiccionales, produciendo congestiónamiento interno, un factor que tuvo su parte en que las

nuevas agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas no fueran sancionadas debidamente, conforme a la ley que les está destinada.

Los cambios totales en la composición de los miembros del organismo electoral debilitaron también las políticas de cumplimiento estricto de la ley. Los nuevos operadores, más focalizados en garantizar la normalidad de los procesos electorales y en no enturbiar sus relaciones con los partidos, optaron por cerrar los ojos o ser tolerantes en el cumplimiento de la legalidad. En este contexto, no pocas veces se invocó el principio de preclusión para dejar pasar sin sanción infracciones a la legalidad.

Para concluir, puede decirse que en Bolivia hubo un intento relativamente exitoso de normar y hacer cumplir lo normado. La condición para ello fue la confiabilidad en el organismo electoral, resultado de la credibilidad e imparcialidad de los operadores de justicia electoral.

Los partidos mejoraron su organización y emprendieron un proceso frágil de institucionalización (congresos nacionales, dirigentes elegidos con plazos fijos, candidatos desinados según estatutos, militantes protegidos con recursos especiales, rendición de cuentas de recursos, declaración de patrimonio, cierta democracia interna y ejecución de sanciones a las infracciones); el órgano electoral adquirió notoriedad pública y fue la institución pública con mejor imagen pública.

#### 4. *Balance general*

A. El principio del cual partimos es que la legalidad no es simplemente la existencia de la ley. Es el cumplimiento de la ley, ya que por sí misma no asegura su propio cumplimiento. Es necesaria una institución para hacerla cumplir e imponer sanciones.

B. En Bolivia (y en América Latina) hay resistencia al cumplimiento de la ley, porque no se la hace cumplir o porque no se la cumple voluntariamente. La sociedad no parece tener demasiadas preocupaciones al respecto. Lo ignora o es tolerante.

C. Por ello es que la experiencia en Bolivia, por lo menos de los años 90 en el control de legalidad de la vida de los partidos, puede considerarse en principio como exitosa, tanto por el avance significativo de la legislación como porque fue eficaz en la medida en que los partidos, venciendo sus propios lastres, habían entrado en un proceso de institucionalización sujetándose cada vez más a la nuevas pautas legales de cumplimiento obligatorio.

Esta experiencia también ratificó la idea de que para ello debe contarse, como condición, con órganos de control independientes, con operadores de justicia que demuestren imparcialidad y autoridad en sus decisiones.

D. Sin embargo, no hubo continuidad en las políticas de aplicación y control de la legalidad, lo que reabrió una brecha significativa de incumplimiento de las normas, como en la designación de candidatos a puestos electivos en últimas elecciones nacionales de diciembre de 2009, cuando los partidos que no se ajustaron a regla incumplieron con las condiciones de la ley y con sus estatutos, sin que tal contingencia provocara reclamaciones de ninguna naturaleza. Este debilitamiento general de la institucionalidad a la vez afectó a la credibilidad pública del mismo organismo electoral.

E. En la actualidad, Bolivia está en proceso de “refundación”, con una nueva Constitución para un Estado “plurinacional”, con nuevas reglas de juego, nuevas leyes, nuevas instituciones y un nuevo órgano electoral. Poco antes, el partido de gobierno promovió y aprobó en el parlamento la eliminación del financiamiento público a los partidos, sin que nadie proteste y con apoyo de la población. La misma ley de partidos ha sido derogada en muchos artículos y ha perdido centralidad normativa. En el fondo de estos cambios “refundacionales” puede percibirse una corriente antipartido, que viene de lejos, pero que las nuevas normas refuerzan.

F. Finalmente, parece importante preguntarse si las dificultades en el control y, sobre todo, en el cumplimiento de legalidad en la vida de los partidos políticos, no tienen mucho que ver con



la debilidad misma del principio del Estado de derecho en la sociedad. Y que la institucionalidad siempre precaria, junto con la crisis de los partidos que acompañó la democracia de la “tercera ola”, no nos remite a pesados factores sociológicos a contravía, y que, por ello mismo, si no habría que cambiar las tradicionales preguntas acerca de lo que deberían ser y hacer los partidos políticos.