

## LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Daniel ZOVATTO\*

### INTRODUCCIÓN

A nombre de IDEA Internacional deseo manifestar nuestro especial reconocimiento, como ya muy acertadamente lo ha hecho la doctora Soledad Loaeza (miembro del Consejo de Asesores de IDEA Internacional, a quien agradezco particularmente su presencia en este seminario), al Senado, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y a los Senadores aquí presentes.

Asimismo, nuestra particular satisfacción por las palabras de afecto y reconocimiento expresadas por el senador Carlos Navarrete, en su carácter de presidente del Instituto Belisario Domínguez. IDEA Internacional se siente particularmente honrada por la confianza que ustedes han depositado durante largos años en nuestra institución, así como por esta nueva oportunidad que nos permite continuar trabajando de manera conjunta con el Senado, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

Deseo, al mismo tiempo, poner de relieve y agradecer la presencia de los destacados expertos internacionales que hoy nos acompañan, quienes, pese a una apretada agenda en sus respec-

\* Director Regional para América Latina y el Caribe, IDEA Internacional.

tivos países, han sacado energía y voluntad de participar en este importante seminario.

Doy inicio a mi exposición tomando prestada una expresión de Hans Kelsen, quien expresó “que sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”. Me parece una frase muy ilustrativa y vigente, aunque Kelsen la pronunció por primera vez hace más de medio siglo. Como bien señalaron quienes nos antecedieron en el uso de la palabra —el propio senador Carlos Navarrete, el senador Pedro Joaquín Coldwell y el doctor Lorenzo Córdova—, es evidente que hoy es imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues estos se han convertido 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 es innegable su importancia, cada vez mayor, para las funciones de gobierno.

En efecto, la mayoría de los doctrinarios coincide en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia. Dentro de esta línea de pensamiento cabe citar a Robert Dahl, quien indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático. Sartori señala que los partidos políticos han encontrado su razón de ser fundamentales y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política.

Existe una expresión de Murillo de la Cueva que me parece pertinente mencionar en el marco de esta reflexión, para quien la democracia (en nuestros días) debe ser entendida como una democracia de partidos. En otras palabras, no hay democracia pluralista sin partidos políticos.

Sin embargo, no todos son tan optimistas respecto del futuro de los partidos políticos. En este sentido, 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 em-

bargo, 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”.

Como se señala en *La democracia en América Latina*, los partidos no atraviesan su mejor momento en ningún lugar del mundo, pero por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral. Desgraciadamente, no se puede esperar contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para intentar plantear una nueva agenda democrática. Tampoco es posible postergar la respuesta a demandas sociales o a reformas de Estado hasta el momento en que se garantice la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países. “Hay que reconstruir el barco en alta mar”.

Los problemas que hoy padece la región, en mucho, se deben al fracaso de los partidos en su papel político dentro del sistema. Poco se puede avanzar si no se cuenta con partidos cuya organización, programas y hábitos no sean adecuados a las necesidades de las nuevas democracias y de una nueva ciudadanía que cuenta con gran información a su alcance para tomar sus decisiones. El rezago que existe en torno a los partidos políticos y el consiguiente descontento de la población con su desempeño constituye un aspecto medular en el proceso de reforma que debe emprender la región.

En efecto, la centralidad e importancia de los partidos políticos para la democracia no debe desdeñar la profunda crisis de representación, credibilidad y legitimidad que aqueja a los mismos en la gran mayoría de nuestros países y que fue expuesta con gran claridad en la ceremonia de inauguración de este seminario. Exis-

te en nuestros días un profundo malestar con la política y con los partidos. Está presente una marcada insatisfacción con su falta de transparencia y de resultados. La política está bajo sospecha.

Es muy importante que se tome en cuenta este grado de malestar e insatisfacción y que lo veamos como lo que, en mi opinión, verdaderamente son: problemas de la democracia, cuya solución debe ser encontrada dentro de la democracia misma y por métodos y procedimientos democráticos. Por tanto, nos referimos a un fenómeno completamente diferente al de hace 30 años, cuando en nuestra región la democracia era la excepción y la regla eran las dictaduras o los autoritarismos.

Es decir, los problemas que enfrentan nuestras sociedades no son problemas de “crisis de la democracia” sino de “crisis en la democracia”. Por ende, insisto, estos problemas requieren solución a partir de fórmulas y procedimientos democráticos.

Me valdré de esta primera reflexión para dar inicio a mi análisis sobre cómo hacer frente a la crisis de representación. En muchos casos, en lugar de atacar a fondo el problema de cómo fortalecer los partidos políticos, cómo institucionalizarlos y democratizarlos, se intenta en cambio (erróneamente, desde mi punto de vista) solucionar la crisis de partidos políticos con medidas parapolíticas o antipolíticas, “outsiders” y/o candidaturas independientes; medidas que no solamente no resolverán el problema sino que, muy bien lo indica la experiencia comparada en América Latina, terminan agravando los problemas que dicen querer solucionar.

Es por ello que regular adecuadamente su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, ya que mediante la misma se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente con los partidos y con la política.

De ahí también la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna efectiva, transparencia y rendición de cuentas en cuanto al manejo de sus recursos financieros, y

dotados de reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

Nuestra reflexión debe partir, asimismo, de una afirmación central. En América Latina, por primera vez en nuestra historia independiente, la democracia tiene un periodo de vigencia ininterrumpida de entre 20, 25 o 30 años aproximadamente, dependiendo de cada caso en particular. En todos los países de la región ha habido alternancia y la transferencia pacífica del poder es hoy la regla.

Por lo tanto, es la primera ocasión en que, nosotros, los latinoamericanos y latinoamericanas podemos aprender y reflexionar sobre el funcionamiento de la democracia, no en los Estados Unidos o en Europa sino en nuestros propios países.

Cabe hacer una precisión cuando hablamos de América Latina, debemos ser conscientes de la característica principal que hoy atravesamos la región: su heterogeneidad estructural. Es decir, más allá de que nos encontremos agrupados en un espacio geográfico común y, hasta cierto punto, con una historia común, cada país tiene su particularidad. Por ello, como bien nos recuerda nuestro querido amigo el Profesor Dieter Nohlen, todo análisis, toda reflexión, toda propuesta de reforma debe tomar en cuenta, entre otros aspectos muy importantes, el contexto; pues el contexto importa, y mucho.

Resumiendo este primer punto podemos señalar que, si bien los partidos políticos tienen, por un lado, una centralidad e importancia fundamental dentro de la democracia, hay que reconocer que atraviesan al mismo tiempo una profunda crisis de credibilidad y de legitimidad. Latinobarómetro —institución de cuyo consejo asesor internacional tengo el honor de formar parte— hace un monitoreo anual sobre ciertas cuestiones claves de nuestra región, incluido el tema de los partidos políticos, el cual presenta una paradoja notoria. Los partidos políticos y los parlamentos constituyen, de todas las instituciones políticas analizadas por Latinobarómetro, las dos que registran los grados de credibilidad más bajos, cuyos porcentajes oscilan entre 20 y 25 % en el promedio regional, según los años.

Sin embargo, y ésta es la paradoja, cuando se pregunta a los mismos entrevistados sobre el grado de legitimidad y de importancia de

los partidos políticos para un régimen democrático, un 60 % respecto de los partidos políticos, y un 57 % respecto de los congresos, responden que no conciben a la democracia sin partidos o sin congreso.

Es decir, que lo que está en crisis en todo caso son ciertos partidos en un contexto determinado, pero no la institución de los partidos políticos per se. Por eso me parece muy importante cuando hagamos esas preguntas y dejemos constancia de la crisis de credibilidad de los partidos políticos y de la política, que tengamos presente esta paradoja.

Dentro de esta línea de pensamiento, el análisis comparado que presentaré tiene como objetivo reflejar las principales características, etapas y tendencias del proceso de regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. En la primera parte del análisis se expone la importancia de este tema y las diferentes etapas que marcaron la evolución histórica de los partidos y su constitucionalización, tanto a nivel global como en el ámbito regional latinoamericano. Una vez establecido el contexto histórico, analizaré las características más destacadas del proceso de regulación de los partidos políticos en la región en torno a los principales temas que inciden en su existencia y funcionamiento. Por último, y a modo de cierre, presentaré las principales tendencias observadas en la materia acompañadas de una reflexión final.

### *El origen y evolución de los partidos políticos*

Haré una breve reflexión histórica sobre el concepto de partidos políticos, ya que en muchos casos existe la percepción de que los partidos políticos siempre han existido, y, como bien recuerda Giovanni Sartori: “Partido es un nombre nuevo de algo nuevo”.

En efecto, 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 solo un siglo y medio después estos funcionan en la gran mayoría de los países del planeta. 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.

El término “partido político” comenzó a utilizarse por primera vez sustituyendo gradualmente al de “facción”, en una transición de términos que 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 hacer (*facere*) perturbador y nocivo, a “actos siniestros”. A su vez, el término “partido”, del latín *partire* (dividir), que entró en el vocabulario político en el siglo XVII, expresaba en sus inicios la idea de parte, evolucionando luego hacia la idea de participar. Su predecesor terminológico de larga data era el término “secta” (separar, cortar, dividir), pero esta terminó siendo utilizada en el 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 “el término partido no es en sí mismo odioso; el término facción siempre lo es”. Bolingbroke, en Inglaterra, fue el primer autor en escribir extensamente sobre los partidos políticos, afirmó que “los partidos son un mal político y las facciones son las peores de todos los partidos”. Pero fue indudablemente Burke, otro autor inglés, quien, en 1770, por primera vez diferenció claramente el término “partido” del de “facción”. Según él, los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses, sino también, y sobre todo en principios comunes.

Para Burke, los fines requieren medios y los partidos son los “medios adecuados” para permitir a los 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, fue Burke 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, Robes-

pierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington fueron contrarios a los partidos políticos.

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. 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 necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Estamos, dice Sartori, ante un fenómeno nuevo que tiene apenas un poco más de 150 años, advirtiéndonos a la vez que durante este último siglo y medio, los partidos han actuado y se han desarrollado más como una cuestión práctica que como una cuestión teórica.

### *La regulación jurídica de los partidos políticos y su importancia*

¿Qué debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos? La regulación jurídica de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales estos se desenvuelven, las 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 otras palabras, la regulación jurídica de los partidos políticos determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

De ahí la importancia fundamental de este tema para la vida y funcionamiento de los partidos, así como para la calidad de la democracia.

Sobre el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas.

Una que considera que el Estado no debe 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 ser detallista, no debe extralimitarse, es decir no debe ir

más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme.

El otro sector de la doctrina opina, en cambio, que la regulación jurídica de los partidos políticos debe entrar en detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse limitada sólo a cuestiones 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.

Aparte de estas corrientes (maximalista o minimalista en relación con la densidad normativa sobre partidos políticos), existen, en mi opinión, otras dos cuestiones de gran importancia en relación con este tema.

La primera guarda relación con 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 el respeto a la libertad de actuación de los partidos”. En otras palabras ¿hasta dónde y con qué detalle debe el Estado regular a los partidos políticos, sobre todo en relación a su vida interna?

La segunda cuestión 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. La pregunta que se formulan quienes están detrás de esta reflexión es la siguiente: ¿puede haber democracia sin partidos auténticamente democráticos? Como bien señala Navarro Méndez: el papel imprescindible que los partidos tienen en la actualidad para el correcto funcionamiento del Estado democrático es el que, a nuestro juicio, permite sostener la necesidad de proyectar el principio democrático también en el interior de los partidos. De lo contrario, el sistema democrático se resentiría pues los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático estarían viciados por déficits de democracia y, a partir de ahí, se transmitirían los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto.

*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. De acuerdo con Triepel existen cuatro etapas en este proceso.

La primera 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 basa en una posición agnóstica de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.

Dentro de esta última etapa (constitucionalización) destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral; la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional. Después de la II Guerra Mundial encontramos varias constituciones: la italiana de 1948 estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir de forma democrática a determinar la política nacional; la alemana de 1949 que consignó principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos; y la francesa de 1958, que incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Consignó, asimismo, la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, 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 demo-

crático 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 elevado número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

### *Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina*

El proceso de constitucionalización de los partidos políticos en América Latina ha pasado por las mismas etapas que la registrada en los países europeos. Siguiendo a la doctrina comparada, podemos identificar tres etapas principales:

La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, que va desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la II Guerra Mundial, 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.

La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la II Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola Democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en el mayor número de países de la región: un total de 12.

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 y específica de estas instituciones. En este periodo se produjo la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros siete.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos antes de la Tercera Ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994).

País	Año de inclusión en la constitución política
Uruguay	1934
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela	1961
Paraguay	1967
Chile	1970
México	1977
Perú	1979
Nicaragua	1979
Colombia	1991
Argentina	1994

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, con la llegada de la Tercera Ola la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, lo cual implicó, por un lado, una regulación más detallada y, por el otro, la adopción en un número importante de países de leyes especiales sobre partidos políticos.

A la fecha, en todas las constituciones políticas latinoamericanas encontramos una regulación expresa sobre los partidos políticos, y si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.

*Los partidos políticos en las leyes de partidos y leyes o códigos electorales*

En materia electoral se ha hecho 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.

Sin embargo, el 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 países, 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.

Todos los países en América Latina cuentan con un código o una ley electoral, sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Nueve países contemplan la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Por su parte, en Guate-

mala existe sólo un texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, cabe indicar que, con excepción de Venezuela y el Ecuador, toda la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985.

Importa destacar asimismo que en los ocho países donde aún no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. Dichos países son: Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

En suma, la evolución de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, sobre todo en América del Sur, evidencia que la importancia de contar con leyes específicas sobre partidos, salvo contadas excepciones, es un fenómeno relativamente nuevo (de los últimos 25 años), que ha cobrado importancia creciente en el marco de la Tercera Ola Democrática. Esta tendencia sigue vigente, como lo demuestra el hecho de que en varios países de la región, entre ellos El Salvador, Colombia y República Dominicana, existen actualmente procesos de revisión o de elaboración de nuevas leyes especiales sobre partidos políticos.

### *La regulación jurídica de los partidos políticos: cuestiones claves*

Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en relación con los partidos políticos en América Latina evidencia lo siguiente:

#### *Concepto y Naturaleza Jurídica*

Múltiples han sido los intentos académicos por definir qué debemos entender por partido político. Yo me siento cómodo con la definición de Sartori para quien un partido político es “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos”.

En el constitucionalismo comparado latinoamericano tampoco encontramos un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos tampoco existe una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Ocho países los conciben como instituciones de derecho público; uno, México, como entidades de interés público; cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica, y cuatro como personas jurídicas de derecho.

Una de las principales ventajas de concebir a los partidos como instituciones plenas de derecho público consiste en que la misma fortalece la justificación de ejercer sobre los mismos una tutela administrativa y jurisdiccional plena tanto respecto de su vida interna así como en relación a su financiamiento.

### *Funciones*

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

Un análisis comparado evidencia que la función que se menciona con más frecuencia (en 14 de 18 países) es la de “competencia por cargos públicos y la de participación” (en 12 países). En cambio, la de “representación” sólo se menciona en 9 países y la de “formación de políticas” únicamente en siete países.

### *Poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento*

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

En relación con los órganos electorales, cabe señalar que actualmente, 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 estos organismos electo-

rales se encuentran al margen de los tres poderes públicos tradicionales. 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, destacándose entre ellas: el reconocimiento, inscripción y la cancelación de los partidos políticos; las elecciones internas y resolución de los conflictos internos; así como el financiamiento y la fiscalización de cuentas.

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

Por otra parte, en la mayoría de los países de América Latina (Uruguay y Chile son dos excepciones a esta regla), el control de constitucionalidad en materia electoral y de partidos políticos está en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o en sus Salas Constitucionales, o bien en los Tribunales o Cortes de Constitucionalidad.

### *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. Obviamente se establecen una serie de controles y condiciones para la formación de los partidos (tanto de tipo cuantitativo como cualitativo), 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.

El desafío en relación con este punto es que tan abierto o cerrado queremos que sea el proceso de constitución y registro de nuevos partidos políticos, no sólo en relación con los requisitos para su

constitución, sino también con qué frecuencia se pueden constituir y registrar los mismos, por ejemplo, cada tres o cada seis años, ello con el objetivo de reducir la rigidez del sistema de partidos.

### *Democracia interna*

La cuestión de la democracia interna de los partidos es uno de los temas que ha cobrado mayor relevancia en América Latina en los últimos años. En general, el tema de la democracia interna se asocia a aspectos tales como: 1) los mecanismos de selección de candidatos; 2) la protección de los derechos de los afiliados; 3) la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; 4) la elección de autoridades partidarias; y 5) la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

La legislación en relación con este tema puede ser clasificada con base en el grado de detalle de la regulación, en torno a 4 variables principales:

Si la legislación define el sistema de elección que deben usar los partidos políticos; si existe intervención obligatoria del órgano electoral en los procesos internos y cuál es esta intervención; si existe financiamiento público para los procesos internos y cuál es su modalidad; si la legislación se limita a remitir a los Estatutos Partidarios.

Una mirada al periodo 1978-2009, en América Latina, permite identificar una clara tendencia 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.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja empero 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. Por su parte, los efectos negativos 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.

### *Financiamiento*

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

Un análisis de los avances registrados hasta ahora en la región, 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 importantes progresos registrados en la 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. Por lo 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.

En los últimos años ha cobrado importancia el tema del financiamiento ilícito, es decir la penetración de las campañas y los partidos políticos por el dinero del narcotráfico y del crimen organizado. Países como Colombia y más recientemente México han dedicado especial atención a esta grave problemática.

### *Normas sobre enfoque de género*

La evolución de este tema en nuestra región registra avances importantes, si bien es aún muy largo el trecho por recorrer. Los principales avances se han dado a partir de la década de 1990, siendo el principal logro el establecimiento 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.

En relación con estas últimas, casi dos tercios de los países de Latinoamérica han regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos. Ello ha traído como efecto que la representación de las mujeres en los parlamentos de la región haya pasado del 9% en los años noventa al 22.5% en el 2009.

### *Candidaturas independientes y transfuguismo*

La crisis de representación en América Latina ha llevado a la legislación electoral a incorporar 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 regulan las candidaturas independientes. 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.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. 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 está reñido con el derecho de elegir y de ser electo que garantizan las constituciones e instrumentos internacionales de derechos humanos. Por su parte, sus opositores piensan, entre los cuales me incluyo, 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. Sin embargo, en varios países de la región, la llegada de candidatos independientes a la presidencia vino acompañada de graves crisis políticas que llevaron a la conclusión adelantada de los mandatos presidenciales de estas figuras.

En cuanto al transfuguismo político entendiendo por tal “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”, se trata en mi opinión de una conducta que atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, hay quienes opinan que no es un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

En lo personal soy contrario al transfuguismo ya que, en mi opinión, éste debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona la representatividad surgida de las elecciones.

No obstante la relevancia del fenómeno, un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta es en la gran mayoría

de los casos omisa en el tratamiento de este tema. Una cuestión que es objeto de un profundo debate en nuestros días es determinar quién es el titular de la curul (si el partido o el candidato) y por ende hasta que punto es posible, constitucionalmente, despojar al tráfuga de su curul.

### *Alianzas, coaliciones y fusiones*

La legislación electoral latinoamericana no distingue de manera clara y univoca entre alianzas, coaliciones y fusiones. Según el Diccionario Electoral, la alianza es “la unión temporaria de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o algunos de los niveles de gobierno y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir”. Tiene por lo tanto un fin estrictamente electoral y es de carácter temporal. El objetivo es maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran de cara a un proceso electoral determinado.

La coalición, en cambio, “se trata de un acuerdo de dos o más partidos para la formación de gobierno o bien para darle gobernabilidad a un gobierno. También se la define como la unión a efectos electorales de dos o más partidos políticos cuya finalidad puede ir mas allá de fines electorales”. Las coaliciones suelen tener además de candidaturas comunes, programas también comunes. Su vocación, a diferencia de las alianzas, es la de ir mas allá de las elecciones.

La fusión de partidos implica “la fundación de un nuevo partido y la disolución de los anteriores”.

Más del 50% de los países de Latinoamérica regulan los tres tipos: alianza, coaliciones y fusiones. En materia de alianza y coaliciones la mayoría de las legislaciones establecen, entre otros, los siguientes requisitos: 1) presentación de solicitud ante la autoridad electoral para que ésta apruebe dicha solicitud; 2) plazo para inscribir las alianzas o coaliciones (que suele ir entre 2 y 6 meses antes de la elección); 3) programa de gobierno o plan de acción común; 4) plazo de duración de la alianza o coalición; 5)

fórmulas en las cuales se distribuirán los fondos necesarios para financiar la campaña; 6) obligaciones de los diversos partidos; 7) emblemas; 8) procedimientos de disolución, etcétera.

### *Conclusiones*

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

Los partidos no siempre han sido bien aceptados. Su inclusión en el pensamiento y la práctica jurídica se dio lentamente y por etapas sucesivas. Sólo después de la II Guerra Mundial se fortaleció su constitucionalización.

El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en Europa, de manera paulatina. El proceso de constitucionalización fue previo a la Tercera Ola Democrática pero el de la regulación mediante leyes especiales se aceleró a partir de la llegada de la misma. Consecuencia de este rico proceso, actualmente en América Latina los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en el 50% de los países de la región, además de la ley electoral, existen leyes de partidos políticos.

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, en cambio 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.

Es fácil observar que, mientras ciertos temas gozan de una adecuada regulación: funciones, democracia interna, financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los par-

tidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas, sectores juveniles y transfuguismo, entre otros asuntos.

En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano electoral encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Las constituciones y las leyes de la región 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.

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.

Por consiguiente, este tema debe ser visto 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. Es asimismo, uno de los temas más sensibles y significativos de cara a la ciudadanía, ya que es en la autorregulación de los partidos políticos en donde se mide y evidencia el compromiso real de estos de avanzar seriamente en materia de la reforma política-electoral.

Es importante señalar 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).

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.

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 élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

### *Reflexión 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 élites, mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Dentro de estos últimos encontramos por ejemplo a Linz, quien duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente mediante ingeniería legal o constitucional. 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 difíciles, 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 de las imágenes que los ciudadanos tiene de estos y de los políticos”.

Janda, por su parte, señala que debemos tener presente las limitaciones de la teoría empírica a la hora de predecir la manera en que la regulación de los partidos políticos afectará su funcionamiento y el de sus sistemas. Por último, una revisión de los procesos llevados a cabo en el terreno de la ingeniería política de

los sistemas de partidos evidencia que no se trata de instituciones fácilmente maleables que puedan ser modificadas de manera similar a otras partes del sistema político. Sin embargo, existen normas relativas a los partidos que, si se incorporan en la legislación electoral, pueden elevar el contexto de exigencia hacia estas organizaciones, entre esas normas cabe mencionar: la rendición de cuentas, la transparencia y fórmulas de elección a candidatos y dirigentes. En consecuencia, si bien no deben abandonarse los intentos de promover la democracia a través de la reforma a los partidos, exigen un abordaje cuidadoso.

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, 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 anti-política. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, y 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 proyecto perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política.

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 fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos.

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 y a la política. Hay que poner atención a otros dos fac-

tores: 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 y democráticas, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.

De ahí que para cerrar mi intervención 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 estos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿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 rotundo no, como claramente surge de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo. Como dice Lipset, nada contribuye más 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, la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

La experiencia comparada de América Latina durante estas tres décadas de vigencia democrática 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 y mejoramos la calidad de sus dirigentes.