

Los partidos políticos en América Latina: evolución de su marco jurídico

Francisco Olguín Uribe

Democracia y partidos políticos en la región

Doce elecciones presidenciales y 13 legislativas se realizaron en América Latina entre el 27 de noviembre de 2005 y el 3 de diciembre de 2006,¹ lo que marcó un patente contraste con la situación que prevalecía hace apenas tres décadas, cuando sólo tres países de la región² contaban con gobiernos electos mediante comicios razonablemente libres y competitivos.³

Este notable progreso de la democracia en América Latina, sin embargo, presenta fragilidades que tienen su origen en claras deficiencias en materia de representación democrática y participación política; pobre desempeño de los gobiernos democráticos ante los retos socioeconómicos de la región; debilidad

¹ Se celebraron elecciones presidenciales y legislativas en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Perú; sólo presidenciales en Colombia, Haití y Venezuela, y legislativas de medio término en El Salvador y República Dominicana. En 2007 Argentina y Guatemala celebrarán elecciones presidenciales.

² Colombia, Costa Rica y Venezuela.

³ Desde luego, la experiencia latinoamericana hace evidente la existencia de otras dimensiones de la democracia que van más allá del marco electoral. Véase por ejemplo Osvaldo Iazzeta, Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullel, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, 2005.

de la gran mayoría de los Estados latinoamericanos; persistencia de instituciones políticas informales en casi todos los países, y graves episodios de crisis de gobernabilidad que se han presentado en el último cuarto de siglo.⁴

La necesidad de continuar fortaleciendo las bases sobre las que se cimienta la democracia en la región es evidente. Los partidos políticos constituyen uno de los elementos que deben ocupar un lugar central en la amplísima agenda que supone esa ingente tarea. Y uno de los instrumentos con los que se cuenta para este fin está constituido por el perfeccionamiento del marco jurídico que norma su actividad.

Es de advertir, al respecto, que legislación e instituciones establecen el marco en el cual se encuadra la actividad de los actores políticos en las sociedades complejas. A su vez, ambos elementos se encuentran estrechamente entrelazados y no pueden entenderse como independientes uno del otro.

Las instituciones generan incentivos que interactúan con la legislación. Si los partidos políticos, por ejemplo, tienen el monopolio de la presentación de candidatos, la legislación tenderá a reforzar esa forma de representación en contra de la posibilidad de presentar candidaturas independientes. A su vez, la legislación genera incentivos sobre la forma en que actúan las instituciones. Si la legislación permite la compra de propaganda en los medios de comunicación electrónica, veremos

⁴ Véase *Democracia y medios de comunicación en América Latina*, México, Secretaría de Gobernación, 2007, pp. 16-19, donde amplió ligeramente el tema. Cabe señalar que durante este periodo 14 presidentes latinoamericanos no concluyeron sus mandatos: 1985, Hernán Silas Suazo (Bolivia); 1992, Fernando Collor de Mello (Brasil); 1993, Jorge Serrano Elías (Guatemala) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela); 1994, Joaquín Balaguer (República Dominicana); 1997, Abdalá Bucaram (Ecuador); 1999, Jamil Mahuad (Ecuador) y Raúl Cubas Grau (Paraguay); 2000, Alberto Fujimori (Perú); 2001, Fernando de la Rúa (Argentina); 2003, Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia); 2004, Jean Bertrand Aristide (Haití), y 2005, Carlos Mesa (Bolivia) y Lucio Gutiérrez (Ecuador).

a partidos y candidatos destinando grandes sumas de dinero a campañas de radio y televisión. La causalidad opera en ambas direcciones y debe ser tomada en consideración cuando se analizan eventos que han ocurrido bajo un determinado marco jurídico-institucional.⁵

El papel de los partidos políticos en las democracias representativas contemporáneas es de reconocida importancia. Son las instituciones que, entre otras funciones, articulan, aglutinan y dan expresión política a los intereses de la sociedad; desempeñan las funciones de representación de la ciudadanía, y ejercen la labor de oposición y rivalidad pacífica que caracteriza al régimen democrático. No es de sorprender que el estudio de los partidos políticos esté muy avanzado y ocupe un lugar destacado en la ciencia política.

También la legislación electoral, que establece el marco jurídico en el que los partidos realizan sus principales funciones, ha sido objeto de considerable atención por parte de académicos e intelectuales. Sin embargo, han sido escasas las investigaciones sobre la legislación que se ocupa de manera específica de los propios partidos políticos, y ello es particularmente cierto en América Latina.

Cabe notar a este respecto que en la mayoría de nuestros países no se cuenta con una ley de partidos políticos, sino que las disposiciones sobre estas instituciones forman parte de la legislación electoral. De ahí que, al margen de estudios temáticos o de coyuntura sobre la legislación nacional de países específicos,⁶ muchos de los cuales han quedado pronto obsoletos por

⁵ Cfr. Jorge G. Castañeda y Marco A. Morales, "The Mexican Standoff. Looking to the Future", en *Journal of Democracy*, enero de 2007, p. 103.

⁶ Véase por ejemplo Flavia Freidenberg, *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Lima, Perú, Asociación Civil Transparencia/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003; Percy Medina, *Ley de partidos políticos: la construcción de un consenso*, Lima,

la dinámica evolución del propio proceso democratizador, sólo hasta fechas recientes hayamos podido contar con un análisis comparado de la legislación de los partidos políticos de todas las democracias latinoamericanas.⁷

Es en este contexto que el presente trabajo pretende ofrecer una breve noticia del vasto panorama que ofrecen las normas que regulan la actividad de los partidos políticos de nuestra región. La intención de este ejercicio de análisis comparativo es aportar una perspectiva general de la evolución de las disposiciones normativas en esta materia, su nivel actual, la temática de que se ocupan y las diferentes soluciones que se han ido dando en cada caso.

Para ello se presenta, en primer lugar, una descripción de la forma en que ha evolucionado la relación entre el derecho y los partidos políticos en un horizonte global. Posteriormente se indica el desarrollo de dicha relación en el caso de América Latina, para pasar después a un análisis temático comparativo de los contenidos de las legislaciones que regulan la actividad de los partidos en nuestra región. Se ofrecen, por último, algunas modestas conclusiones sobre este tema.

El derecho de los partidos políticos: panorama general

Para una primera aproximación a nuestro tema resulta de utilidad recurrir a un destacado jurista alemán que ha hecho

Perú, Asociación Civil Transparencia/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004.

⁷ En 2006 apareció, bajo la autoría de 23 expertos, el primer trabajo que analiza de manera sistemática la legislación partidista de cada una de las 18 democracias latinoamericanas consolidadas y el panorama general resultante. Véase Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2006. Esta obra será citada en adelante como *RJPPAL*.

importantes contribuciones al derecho público, Carl Heinrich Triepel,⁸ quien identifica cuatro etapas en la evolución de lo que podría denominarse la “disposición del derecho hacia los partidos políticos”.

La primera, a la que llama *Bekämpfung* y que se traduciría literalmente como “combate”, refleja efectivamente una hostilidad u oposición del derecho hacia los partidos políticos. Esta posición corresponde al estado de opinión que existía en los siglos XVIII y buena parte del XIX hacia ese, entonces nuevo, fenómeno denominado *partido político*.

Tal disposición se ve reflejada con claridad en el pensamiento de algunos autores clásicos, como Juan Jacobo Rousseau o el barón de Montesquieu, quienes veían a los partidos políticos como facciones, en el sentido peyorativo de la palabra: es decir, grupos que persiguen su propio interés en contraposición a la búsqueda del interés de la colectividad.

La segunda, designada por Triepel como *Ignorierung* y cuyo significado en español es claro, corresponde al periodo en el que el derecho mantiene una total indiferencia hacia el tema de los partidos políticos. Esta etapa se presenta durante el desarrollo del Estado liberal en el siglo XIX.

La tercera o *Legalisierung* surge durante el periodo en el cual se va dando un reconocimiento de los partidos políticos en la legislación, si bien de manera indirecta, conforme el derecho empieza a regular la actividad de los comités electorales y de los grupos parlamentarios. Como se sabe, éstas son las dos células cuya fusión dio origen a los partidos políticos contemporáneos.

La cuarta, o etapa actual, a la que nombra como *Inkorporierung*, corresponde a la fase en la cual el derecho no sólo reconoce plenamente a los partidos políticos sino que éstos se ven

⁸ Carl Heinrich Triepel, *Derecho público y política*, Madrid, Civitas, 1974.

mencionados al nivel más alto posible en la legislación de los Estados: las constituciones políticas de los regímenes democráticos.

Francisco José de Andrea Sánchez,⁹ por su parte, se ocupa con mayor atención de esta última etapa, que hoy es conocida como de “constitucionalización de los partidos políticos”. Tras un detallado análisis, este autor considera que en la incorporación de los partidos políticos a la Constitución se pueden identificar cinco formas o fases distintas.

La primera fase, o de incorporación indirecta de los partidos políticos a la Constitución, se presenta en el siglo XIX y primera parte del XX a través del reconocimiento del derecho de asociación, ya que en alguna medida los partidos políticos constituyen una asociación de ciudadanos para la persecución de un fin: alcanzar el poder a través de cauces democráticos.

La segunda fase, o de incorporación directa, da comienzo después de la Primera Guerra Mundial en el marco de lo que podríamos llamar la “racionalización del poder”. En efecto, algunas constituciones tratan de incorporar elementos relacionados con la vida política y la influencia de los ciudadanos en el poder. Es el caso de la Constitución de la República de Weimar de 1919 que hace alusión al sistema electoral y, a través de él, al papel de los partidos políticos.

Una incorporación directa más enfática ocurre algunos años más tarde con la aprobación de la Constitución soviética de 1936, en la que se otorga un lugar preponderante al Partido Comunista. Ciertamente, como advierte Dieter Nohlen, “en el marxismo-leninismo, el concepto de democracia tiene raíces totalmente distintas: ni la dominación del partido comunista ni su pretensión de liderazgo derivan de las elecciones, sino que

⁹ Francisco José de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos. Su marco jurídico-teórico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.

tienen la función de legitimar el poder”.¹⁰ Y, sin embargo, no cabe duda de que este acontecimiento tuvo enorme influencia en la percepción de la importancia que puede representar el reconocimiento de los partidos a nivel constitucional.

La tercera fase, a la cual De Andrea denomina de incorporación genérica, se presenta después de la Segunda Guerra Mundial con la Constitución de Baden de 1947 que hace referencia al sistema de partidos políticos; la Constitución italiana de 1948 que consagra el derecho de asociación de los ciudadanos en partidos políticos para concurrir democráticamente a la formación de la política nacional, y la Constitución alemana de 1949 que contiene disposiciones similares a la italiana. Es significativo que este último texto constitucional proscriba, como consecuencia de su reciente experiencia con el nacionalsocialismo, a los partidos políticos antidemocráticos.¹¹

Un poco más tarde, en esta misma fase, se presenta la Constitución francesa de 1958, que da origen a la Quinta República bajo la inspiración de Charles de Gaulle, en la cual encontramos un reconocimiento expreso de los partidos políticos y el requisito de que éstos respeten los principios democráticos. Es esta misma constitución la que establece el sistema semipresidencialista (o, para algunos autores, semiparlamentario) que ha llamado tanto la atención en este periodo de transformaciones que experimenta América Latina.

Antes de continuar conviene advertir que estas primeras incorporaciones de los partidos políticos al rango constitucional tienen un carácter limitado: solamente reconocen el derecho

¹⁰ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004, p. 15.

¹¹ En 1952 el Tribunal Constitucional de la entonces República Federal Alemana decidió la inconstitucionalidad del Partido Neonazi y en 1956 se pronunció en igual forma respecto del Partido Comunista.

de asociación; establecen la existencia de los partidos políticos como actores electorales, y en algunos casos, prohíben cierto tipo de partidos.

Una posición más audaz es la que se adopta en la Constitución griega de 1965, la cual amplía la noción de constitucionalización al referirse a los partidos políticos como instituciones que se encuentran al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Esto ofrece ya un atisbo de lo que para De Andrea es la siguiente fase.

En efecto, la cuarta fase, que este autor denomina de incorporación integral, se inicia de manera categórica con la Constitución portuguesa de 1976, que dedica a los partidos 22 de sus artículos. Es verdad que se trata de una constitución amplia, ya que cuenta con un total de 332 artículos, pero en esos 22 artículos se ocupa con detalle de dichos institutos políticos.

Le sigue en el mismo sentido la Constitución española de 1978 que también se ocupa con detenimiento de los partidos políticos y los considera expresión del pluralismo democrático e instrumento fundamental de la participación política, en marcado contraste con las mencionadas percepciones de Rousseau y Montesquieu en la etapa de *Bekämpfung*.

A partir de este acontecimiento, el fenómeno de la constitucionalización de los partidos ocurre cada vez con mayor frecuencia y el tratamiento que reciben estas organizaciones es más amplio y específico. Si bien ello no ocurre en todos los países (Estados Unidos o Reino Unido, presentan importantes excepciones), el fenómeno de la incorporación de los partidos políticos a los textos constitucionales es tan importante que se le puede considerar como una tendencia característica del derecho constitucional contemporáneo.

Y ello nos conduce de manera natural a la quinta fase, que yo me permitiría denominar de incorporación ampliada. Se trata de todos aquellos casos en los cuales no sólo se da la incorpo-

ración de los partidos políticos a la Constitución, sino que este acontecimiento genera una importante labor legislativa en torno a estas instituciones, lo que da lugar a leyes reglamentarias que se ocupan, cada vez con mayor detalle, de una amplia gama de temas relacionados con su funcionamiento.

El saldo de estos cambios supone no sólo un reconocimiento de los partidos políticos al más alto nivel jurídico sino que también establece un marco legal cada vez más preciso; establece la necesidad de contar con sistemas de control para garantizar la aplicación de sus normas, y busca asegurar que los partidos se ajusten, en su comportamiento y desempeño, a principios y condiciones auténticamente democráticos.

El derecho de los partidos políticos: su desarrollo en América Latina

La existencia de partidos políticos en los países de América Latina se remonta a los albores de su independencia en el siglo XIX, lo que supone que nuestra región cuenta con dos siglos de experiencia en esta materia. La evolución del derecho en relación con estos organismos fue similar a la europea y, en mi opinión, se puede agrupar en cinco grandes periodos: de oposición a los partidos políticos; de indiferencia; de reconocimiento indirecto; de constitucionalización, y de intensa actividad legislativa.

En efecto, también en América Latina se dio un periodo de rechazo a los partidos políticos en el ámbito del derecho. Es significativo en este sentido que Augusto Hernández Becerra refiera que “el libertador Simón Bolívar, ya moribundo en su lecho de la quinta de San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, manifestó en diciembre de 1830 que si su muerte

contribuía a que cesaran los partidos y se consolidara la unión, él descendería tranquilo al sepulcro”.¹²

Esta posición se debe a que la vida política fue por demás azarosa durante los primeros años de independencia de nuestros países. La formación de las nuevas repúblicas tendió a darse en un contexto de ánimos exaltados, pasiones desbordadas y frecuentes guerras civiles. El propio Hernández Becerra califica la afirmación anterior advirtiendo que al hablar de tales partidos, Bolívar no se refería a los institutos políticos que hoy conocemos, sino a “tornadizas agrupaciones sin organización estable ni claridad de miras doctrinarias”.¹³

El segundo periodo, de indiferencia, se produce durante las primeras décadas de independencia de nuestros países. En esa etapa, “se dictaron leyes para regular las elecciones en distintos niveles, pero sin haber hecho ninguna referencia a los partidos políticos. Ciertamente éstos existen, tienen vida y actividad [...] en varios países, pero su presencia en términos jurídicos es desdeñada”.¹⁴ Sin excepción, las normas ordinarias que en esos momentos regulaban los asuntos electorales no contenían mención alguna a los partidos.

El tercer periodo, de reconocimiento o incorporación indirecta, se inicia a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando la regulación jurídica de los partidos políticos se da a través de leyes secundarias como consecuencia de la ampliación de los derechos de asociación que recogían las constituciones liberales y, en particular, al aceptarse específicamente el derecho de asociación con fines políticos.

¹² Augusto Hernández Becerra, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en *RJPPAL*, pp. 331-332.

¹³ *Idem.*

¹⁴ D. Zovatto, “Lectura regional comparada”, en *ibid.*, pp. 13-14.

Estos avances fueron paulatinos e irregulares en nuestra región. El caso de Nicaragua es ilustrativo al respecto. La Constitución de 1893 en ese país, aunque parece limitar el derecho de asociación a fines religiosos, morales o científicos, establece por primera vez el carácter constitutivo de la legislación electoral. Las sucesivas leyes electorales nicaragüenses (de 1893, 1894, 1898 y 1889, así como la reforma de 1900 a esta última) mencionan a los partidos políticos, si bien de manera escueta. Sin embargo, “la Constitución de 1905, llamada ‘Autocrática’, que sucedió a la de 1893, guarda absoluto silencio en relación con el derecho de asociación”¹⁵ y, consecuentemente, la Ley Electoral de 1910 ni siquiera menciona a los partidos políticos.

El reconocimiento indirecto se observa también en otros países como Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana. Asimismo, en las primeras décadas del siglo xx los partidos políticos aparecen mencionados brevemente en algunas leyes secundarias, como es el caso del Reglamento Electoral de Bolivia de 1908; la Ley Electoral de 1911 en México; el Código Administrativo de 1916 de Panamá; la Ley Electoral de 1923 de la República Dominicana, y un decreto-ley de agosto de 1931 en Argentina.¹⁶

El caso de Uruguay va un poco más allá, debido a que la segunda Constitución de ese país, aprobada en 1918, incluyó nuevas normas relativas a la garantía del sufragio y “presupuso la actuación de los partidos políticos en cuanto tales, en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo”, refiriéndose expresamente a ellos en el artículo 82 (integración

¹⁵ Gabriel Álvarez, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Nicaragua”, en *ibid.*, p. 642.

¹⁶ Véase Jorge Mario García Laguardia, “Constitucionalización de los partidos políticos”, en D. Zovatto (coord.), *Diccionario electoral*, vol. 1, 3a. ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/UNAM/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral (IFE), 2003, p. 254.

del Consejo Nacional de Administración) como nos dice Héctor Gros Espiell, “aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico”.¹⁷

Más aún, en la tercera Constitución uruguaya, de 1934, aunque resultado de un proceso originado por un golpe de Estado, se mantiene la mención explícita de los partidos políticos. Estas menciones, como también las que aparecen en las constituciones de Nicaragua de 1939 y de República Dominicana de 1942, nos ofrecen las primeras referencias a estos institutos políticos en las cartas magnas de los países latinoamericanos.

Es legítimo cuestionar si los casos de estos tres países califican propiamente como parte del fenómeno de constitucionalización de los partidos. Como se indicó, la Constitución uruguaya de 1934 tuvo un origen golpista, aunque la reforma en sí revistió cualidades democráticas. Menos mérito tiene el caso de la Constitución nicaragüense de 1939, aunque no por su origen sino porque la mención a los partidos políticos es de carácter negativo (prohíbe a los de cierta orientación).

Por su parte, la Constitución dominicana de 1942, aprobada durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, hacía una escueta pero clara mención a los partidos políticos al establecer la “libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre y cuando sus tendencias se conformen con los principios establecidos con el artículo 2 de esta Constitución”. Sin embargo, dicho artículo 2 establecía que el gobierno era “esencialmente civil, republicano, democrático y representativo”, lo que no correspondía a la realidad política de la dictadura militar.¹⁸

¹⁷ Héctor Gros Espiell, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Uruguay”, en *RJPPAL*, p. 854.

¹⁸ Cfr. Flavio Espinal, “Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana”, en *ibid.*, p. 813.

Lo que resulta innegable, en cualquier caso, es que el término “partidos políticos” aparece mencionado en dichos textos y que ello constituye el inicio de una tendencia que irá cobrando fuerza después. Por otra parte, de este análisis se desprende el hecho indiscutible de que hayan sido “varias constituciones latinoamericanas las primeras en incluir entre sus normas el *Derecho Electoral*”.¹⁹

El cuarto periodo, propiamente de incorporación constitucional de los partidos políticos en América Latina, se presenta a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta el final de la década de los años setenta. Durante este espacio de tiempo son 11 países más los que legislan sobre los partidos a nivel constitucional y, además, lo hacen con mayor amplitud y precisión.

Llama la atención el caso de la Constitución de Cuba del 1 de julio de 1940, que en su artículo 102 garantizaba la libertad de creación de partidos políticos y establecía los requisitos para ello; el apoyo mínimo indispensable para mantener el registro y el monopolio de los partidos políticos para presentar candidatos. Esta disposición fue sustituida por el artículo 5 de la Constitución vigente, aprobada después de la Revolución cubana, según el cual “el Partido Comunista de Cuba, martiano y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado”.²⁰

En cambio, encontramos también que en algunos casos, durante este periodo, se proscribió de manera específica al Partido Comunista o a partidos de “organización internacional”. Ello se explica en el contexto de la guerra fría y bajo el criterio de que el comunismo no era compatible con la democracia en la medida en que pretendía instaurar la dictadura del proletariado por la vía de la revolución.

¹⁹ J. M. García Laguardia, *op. cit.*, vol. 1, p. 254. Las cursivas son de ese autor.

²⁰ En <http://aceproject.org/regions-en/americas/CU>. El artículo en cuestión permanece en vigor actualmente.

La proscripción de partidos de organización internacional podía constituir una manera de excluir tácitamente al Partido Comunista, aunque también ampliaba el espectro y con ello las facultades del gobierno para rechazar a cualquier otro partido que, por formar parte de movimientos u organizaciones internacionales, se pensara que pudiera perseguir objetivos no compatibles con el interés nacional.

Las constituciones latinoamericanas de la época que proscribían específicamente a cierto tipo de partidos incluyen la ya mencionada de Nicaragua de 1939, la de Guatemala de 1946 y la de Costa Rica de 1949. Hay también dos casos tardíos de proscripción en las constituciones de Chile de 1980 y de Paraguay de 1982.

El proceso de constitucionalización estableció la base para el quinto periodo, que podemos ubicar a partir del inicio de la llamada “tercera ola” de democratización a fines de los años setenta. Se trata del periodo de incorporación ampliada caracterizado por un vigoroso proceso de reformas constitucionales en los países de América Latina que incorporan o amplían las referencias a los partidos políticos y, de manera adicional, la promulgación de leyes electorales en las que se regulan específicamente, y con diversos grados de detalle, distintos aspectos de la vida y actividad de los partidos políticos.

El calificativo de “tercera ola” que se asigna a este periodo está tomado de Samuel Huntington, quien identifica un vigoroso impulso democratizador que se inicia con la caída de las dictaduras de Portugal y España, se extiende rápidamente por América Latina, se ve reforzado después con la formación de regímenes democráticos en Europa Central y del Este, y se amplía incluso a otras partes del mundo.²¹

²¹ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991. Sobre la expansión de la democracia en América Latina véase por ejemplo O. Iazzeta, G. O'Donnell y J. Vargas, *op. cit.*

**Regulación jurídica de los partidos políticos
en América Latina**
**Ingreso constitucional de los partidos políticos
en América Latina**

País	Año de inclusión en la Constitución política
Uruguay	1934
Cuba	1940
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela	1961
México	1963
Paraguay	1967
Chile	1970
Perú	1979
Nicaragua ²²	1979
Haití	1987
Colombia	1991
Argentina	1994

Fuentes: Elaborado con base en Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM/IDEA, 2006, pp. 15-16, así como en <http://aceproject.org/regions-en/americas/> CU y <http://jurist.law.pitt.edu/world/haiti.htm>.²³

²² No se menciona la Constitución de Nicaragua de 1939 porque, al proscribir a partidos de organización internacional, sólo hace un reconocimiento negativo de su existencia.

²³ El cuadro original fue adicionado con las referencias a Cuba y Haití, y se adelantó la mención a México de 1977 a 1963, ya que en ese año, al crearse la

Durante este periodo se produce la constitucionalización de los partidos políticos en las cinco democracias de América Latina donde aún no había ocurrido.²⁴ El Cuadro anterior permite apreciar el proceso cronológico de incorporación constitucional de los partidos políticos en la región.

Dado que el Cuadro indica únicamente el año de incorporación de los partidos políticos al texto constitucional, debe tomarse en cuenta que su tratamiento en tales documentos presenta una gran diversidad que va desde menciones breves en algunos países hasta tratamientos específicos, con cierto grado de detalle, en otros.

En la actualidad, “prácticamente todas las constituciones de América Latina son bastante detalladas —sobre todo en comparación con las de los países europeos— [en materia de] regulación electoral”²⁵ y se ven complementadas por leyes secundarias que se ocupan de la actividad de los partidos políticos.

Cinco de los 20 países incluidos en el cuadro definen el papel y función de los partidos en sus constituciones (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y Ecuador); seis lo hacen tanto a nivel constitucional como de legislación secundaria (Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay); ocho más lo hacen tan sólo a nivel de legislación secundaria (Bolivia, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela, aunque los partidos estén mencionados en la Constitución), mientras que en un caso las disposiciones regu-

figura de “diputado de partido” en el artículo 54 constitucional, se incorpora en la ley fundamental la noción de partido político (véase Jesús Orozco y Carlos Baca, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en *RJPPAL*, p. 582).

²⁴ Incluyendo Haití, no obstante que hay dudas sobre el grado de consolidación de su democracia.

²⁵ Cfr. Matthias Catón, Daniel Sabsay y Bernhard Thibaut, “La legislación electoral: bases legales, estatus, mecanismos”, en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE, 2007, pp. 108 y ss.

latorias son muy débiles en ambos niveles (Costa Rica), aunque ya se discute una iniciativa de ley sobre partidos políticos.²⁶

De manera adicional, ocho países latinoamericanos cuentan con legislación específica en materia de partidos políticos (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) y uno más (Guatemala) tiene un solo cuerpo legal, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que ya desde su nombre se ocupa de ambas materias.²⁷

El contexto en el que se da este quinto periodo se caracteriza por el abandono de los regímenes autoritarios y la progresiva transición a la democracia que se presenta en la región latinoamericana. Es también el resultado de la experiencia habida con las denominadas “elecciones de apertura” organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semiautoritarios, que en general fueron libres y limpias, pero revelaron la necesidad de realizar cambios profundos en materia política e institucional, que fueron recogidos en las constituciones y regulados a nivel de las correspondientes leyes secundarias.²⁸

Finalmente, en este periodo se suprimieron las disposiciones que proscribían a ciertos tipos de partidos. Esta tendencia se inició aun antes de que llegara a su término la guerra fría con el objeto de eliminar el andamiaje legal que algunos regímenes autoritarios de la región habían establecido bajo el pretexto de encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa, pero que en realidad buscaban controlar la actividad partidaria y obstaculizar la expresión de los partidos que presentaran alguna oposición al régimen.²⁹

²⁶ Rubén Hernández del Valle, “Los partidos políticos en Costa Rica”, en *RJPPAL*, pp. 410-411.

²⁷ D. Zovatto, “Lectura regional comparada”, en *ibid.*, pp. 34 y ss.

²⁸ J. M. García Laguardia, *op. cit.*, vol. 1, p. 260.

²⁹ *Ibid.*, pp. 258-259.

Marco regulatorio de los partidos en Latinoamérica: panorama actual

A partir del reconocimiento constitucional de los partidos políticos, en vigor desde 1994 en todas las democracias del continente, se ha desarrollado una extensa legislación secundaria, ya sea a través de la legislación electoral o mediante un cuerpo legal específico sobre los partidos políticos, que cubre una amplia gama de los aspectos de la vida de estas instituciones.

Podemos afirmar que las áreas en las que se presenta este desarrollo ofrecen un claro indicador de las vicisitudes y retos que ha venido enfrentando el desarrollo de la vida democrática. Son estos desafíos a los que se ha buscado hacer frente mediante la creación y el progresivo perfeccionamiento de marcos jurídicos que buscan encuadrar la actividad de los partidos políticos, y otros actores personales e institucionales, así como regular los propios procesos electorales.

Evidentemente no todos los temas son tratados con la misma profundidad en las legislaciones nacionales de los distintos países de América Latina y no siempre se puede considerar suficiente el desarrollo del cuerpo legal que existe en esta materia. En todo caso, el análisis de sus contenidos y disposiciones nos ofrece un amplio catálogo de las exigencias que plantea el adecuado funcionamiento de los partidos en las democracias representativas a principios del siglo XXI.

Naturaleza jurídica de los partidos políticos

Como hemos visto, todas las democracias latinoamericanas reconocen al más alto nivel de su legislación la existencia y el papel que desempeñan los partidos políticos en la vida democrática. Sin embargo, no existe en nuestra región un criterio uniforme sobre su naturaleza jurídica: en algunos países los

partidos políticos son entes de derecho público; en otros son asociaciones voluntarias con personalidad jurídica, y para otros más son entes de derecho privado.

No se trata de un tema de escasa importancia. Los partidos políticos fueron tradicionalmente considerados instituciones de derecho privado puesto que se originaron en la sociedad civil. Sin embargo, la tendencia a reconocerlos como entidades de derecho público supone asignarles un mayor nivel de responsabilidad. Dado que el derecho público se ocupa fundamentalmente de las autoridades, la inclusión en él de los partidos políticos supone reconocerles un cierto poder ante el cual los ciudadanos (incluyendo afiliados y simpatizantes) requieren, en su relación con ellos, de especiales garantías.

Desde el punto de vista *garantista*, una ventaja de contemplar a los partidos políticos como instituciones de derecho público en lugar de verlos como entes de derecho privado es que la impartición de justicia tiende a ser más expedita bajo el procedimiento público. Ello resulta apropiado en diversas circunstancias. Si, por ejemplo, un aspirante a candidato es objeto de una maniobra indebida para impedirle ser postulado, de nada serviría que un proceso civil le diera la razón después de celebrados los comicios.³⁰

En Latinoamérica, sin contar a Cuba y Haití para el resto del trabajo, por presentar casos especiales, en nueve países los partidos políticos son entes de derecho público: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina). Es interesante a este respecto la solución que

³⁰ Sobre la jurisdicción en la vida interna de los partidos, véase Mauro Miguel Reyes Zapata, "Jurisdicción electoral y democracia", en Luis Molina, Fernando Serrano, Fernando Ojesto y Serafín Ortiz (coords.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*, México, Porrúa, 2006, pp. 130-[1] y ss.

ofrece México al considerar a los partidos como “instituciones de interés público”.³¹

En cambio, en cinco son asociaciones voluntarias con personalidad jurídica: Colombia, Chile, El Salvador, Panamá y República Dominicana, mientras que en cuatro son entes de derecho privado: Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela (por jurisprudencia).³²

Constitución, reconocimiento y estabilidad de los partidos políticos

En la actualidad los países latinoamericanos, en su totalidad, ofrecen amplia libertad para la constitución de partidos políticos. Sólo en el caso de Brasil la legislación no establece expresamente dicha libertad que, indudablemente, se da en la práctica. El tema no es trivial, particularmente a la luz de la experiencia histórica de la región, donde durante largos años muchos países vieron secuestrado este derecho por regímenes dictatoriales, en tanto que otros experimentaron limitaciones de diversa índole para su actuación.³³

No por ello, sin embargo, ha desaparecido la necesidad de cumplir con ciertos requisitos y seguir algunos procedimientos para su reconocimiento e, incluso, su continuidad. No obstante, el examen de dichos requerimientos pone de manifiesto que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, su propósito no es ejercer un control ideológico o político sino asegurar “que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los regímenes democráticos”.³⁴

³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 41.

³² D. Zovatto, “Lectura regional comparada”, en *RJPPAL*, p. 25.

³³ *Ibid.*, p. 43.

³⁴ *Ibid.*, p. 44.

Por su naturaleza, estos requisitos pueden ser de tres tipos: formales, de carácter cuantitativo o de carácter cualitativo. Las exigencias formales se refieren a la existencia de documentos constitutivos, declaración de principios, plataforma política, entre otros. En lo cuantitativo se tiende a exigir un cierto grado de apoyo ciudadano y, en ocasiones, incluso se especifica que ese apoyo debe tener una distribución regional que asegure su presencia al menos en una porción significativa del país. Los requisitos cualitativos son menos frecuentes y tienen que ver, básicamente, con la conformidad de la ideología del partido a los principios del régimen democrático y su fidelidad al interés nacional.

Un cierto rigor para el registro de los partidos políticos es saludable. La experiencia internacional demuestra que el nivel de exigencia en materia de constitución y continuidad de los partidos tiene una importante influencia tanto sobre el sistema de partidos como en la calidad y el funcionamiento de los regímenes democráticos. Una legislación en exceso permisiva puede favorecer la proliferación de partidos al extremo de impedirle al sistema de partidos, en su conjunto, cumplir con su función de agregación de intereses de la sociedad. Por el contrario, una legislación demasiado rígida en esta materia puede dar lugar a una inconveniente limitación de la oferta política disponible para el electorado.

Es deseable, por tanto, que la legislación promueva un razonable equilibrio entre estos extremos y no es claro que ese objetivo se haya alcanzado en muchos países de la región. Con base en el marco conceptual para el análisis de los sistemas de partidos en América Latina, que se desarrolló a mediados de los años noventa,³⁵ varios autores han encontrado un panorama disperso (por las marcadas diferencias que se dan de unos

³⁵ Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995; Michael

países a otros), pero que muestra en promedio una *volatilidad* elevada, un *arraigo* relativamente bajo, escasos niveles de *confianza* y deficiente solidez de las *estructuras organizacionales* de los partidos políticos.³⁶

El análisis país por país es indispensable para identificar la correlación entre el marco legal y el institucional, ya que las causas de un bajo *índice de institucionalización* (integrado por los cuatro indicadores en cursivas del párrafo anterior) puede ser el resultado, también, de factores históricos, sociales y políticos. En todo caso, sobre esa base se podrá determinar la aportación que puede hacer el marco legal para el desarrollo y/o consolidación del sistema de partidos que mejor se ajuste a las condiciones de cada país.

Membresía

Estrechamente vinculado al tema de la constitución, continuidad e institucionalización de los partidos políticos está el de la normatividad sobre las condiciones para la afiliación, desafiliación y adhesión a ellos por parte de los ciudadanos. El análisis de las legislaciones de las democracias latinoamericanas muestra que en general se ofrecen márgenes amplios a este respecto, aunque con soluciones diversas.

Coppedge, "The Dynamic Diversity of Latin American Political Party Systems", en *Party Politics*, Sage Publications, vol. 4, núm. 4, octubre de 1998. Estas consideraciones, a su vez, están basadas en los aportes sobre sistemas de partidos desarrollados por Giovanni Sartori en *Partidos y sistemas de partidos* y en *Teoría de los partidos y el caso italiano*, cuyas versiones originales, en italiano, aparecieron en 1976 y 1982.

³⁶ Dos obras son importantes a este respecto: J. Mark Payne, D. Zovatto y Mercedes Mateo Días, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, 2a. ed., Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/IDEA, 2006; y Diego Achard y Luis González E., *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*, San José de Costa Rica, BID/IDEA/OEA/PNUD, 2004.

Zovatto advierte, por ejemplo, que algunas prohíben expresa o tácitamente la doble afiliación (Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador y México); otras contemplan la desafiliación automática cuando se presenta la afiliación a un nuevo partido político (Argentina, Panamá); algunas son más estrictas al exigir la renuncia o desafiliación del elector antes de ingresar a otro partido, y en un caso el elector puede ser sancionado si su nombre aparece en los listados de más de un partido político (Bolivia).³⁷

Democracia interna y derechos de los afiliados

También próximo al tema de la membresía está el de la democracia interna, que ha recibido mucha atención en la región en los últimos años. El requisito de democracia interna, que pudiera parecer una intromisión indebida del Estado en la vida interna de los partidos, parece deseable e incluso necesario por diversas razones. Por ejemplo cuando los partidos políticos tienen el monopolio de la presentación de candidatos a cargos de elección popular: si ese “filtro” no es democrático, se altera la naturaleza democrática del régimen en su conjunto.

Asimismo, la convicción democrática de un partido se vería traicionada si en su accionar interno no se ajusta a los mismos principios que justifican su existencia en el sistema político. En este sentido, la vida interna de los partidos debe convertirse en una verdadera escuela de democracia para sus militantes y adherentes. Además, no puede dejar de mencionarse que la experiencia histórica de Alemania e Italia en la primera parte del siglo XX pusieron de manifiesto que partidos no democráticos pueden acceder al poder por la vía electoral para subvertir el Estado.

³⁷ D. Zovatto, “Lectura regional...”, p. 44.

De manera adicional, el hecho de que los partidos políticos se vean beneficiados por la asignación de recursos públicos, como tiende a ocurrir con más y más frecuencia, y la consideración de la figura de los partidos políticos como instituciones de derecho público, contribuyen a dar respaldo legal a la imposición de este tipo de requisitos.

No es de sorprender por tanto que 11 regímenes democráticos en América Latina —la mayoría— establezcan normas que exigen condiciones de democracia interna a los partidos políticos. Estas normas se refieren a la selección de candidatos en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Esto además de que siete de ellos cuentan con normas adicionales relativas a la elección de sus autoridades internas: Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana.³⁸

Algunos de los países mencionados cuentan también con disposiciones diseñadas con el mismo fin respecto a la rendición de cuentas, la participación de los militantes en la formulación de sus posturas políticas, la disciplina parlamentaria, el respeto de los derechos de los miembros y su ejercicio de la libertad de opinión. Estas normas, sin embargo, no están debidamente apuntaladas por mecanismos adecuados, internos o externos, que garanticen su cumplimiento.

Estructura interna

Existe poca legislación en América Latina relacionada con la estructura interna de los partidos políticos, que gozan por tanto de amplia libertad para definir su propia organización. Sin em-

³⁸ *Ibid.*, pp. 72 y ss.

bargo, la ausencia de una adecuada normatividad puede minar las condiciones de democracia interna de los partidos, pues a través del diseño de la estructura interna es posible —como ocurre en no pocos casos— reforzar el papel preponderante que habitualmente se atribuyen a sí mismos los fundadores, organizadores o dirigentes, ya sea mediante prerrogativas y privilegios, o por la vía del establecimiento de limitaciones destinadas a impedir que los afiliados puedan acceder a los órganos de dirección. Se llegan a presentar partidos que, en la práctica, se conciben como propiedad privada de su dirigencia.

La exigua legislación en la materia se limita, en la mayoría de las democracias latinoamericanas, a exigir que los partidos cuenten con órganos definidos de dirección, asambleas y una cierta organización territorial. En ocasiones, esta legislación se ve reforzada por el establecimiento de requisitos específicos para la integración de los órganos directivos y asambleas, así como normas en materia de orden y disciplina. En aquellos casos en los que no hay referencias a estas materias en la legislación del país, los estatutos de los partidos se convierten en la “carta magna” que rige la vida interna de cada partido.

En vista de que la legislación aborda este tema bajo muy diversos enfoques, la manera más práctica de clasificar a los países es según la intensidad de su regulación. Así, los de mayor regulación en materia de estructura interna de los partidos son Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México. Los países con regulación media son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Sin regulación al respecto están Colombia, Uruguay y Venezuela.³⁹

³⁹ Véase *ibid.*, pp. 63-68.

Minorías y equidad de género

La democracia interna no sólo exige el respeto de la voluntad de la mayoría en la toma de decisiones y en la adopción de posiciones programáticas de los partidos políticos, sino que impone también el respeto de las minorías y la promoción de la equidad. En algunos países del mundo, el deseo de estimular la incorporación de minorías étnicas o de la mujer a la vida política ha dado lugar a programas de cuotas, como las *affirmative actions* en la Unión Americana o las *positive actions* en los países escandinavos.

En nuestra región se han identificado cuatro grupos que requieren la adopción de medidas especiales para este fin: las mujeres; los indígenas; los jóvenes, y las personas con capacidades diferentes. De ellos, el que ha recibido mayor atención es el primero, ya que 11 países han adoptado sistemas de cuotas en materia de postulación de candidatos para puestos públicos, con el fin de promover la equidad de género en la política: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.⁴⁰

Estas disposiciones tienen un efecto sobre la vida interna de los partidos, ya que hacen necesario reclutar e incorporar a la mujer en la actividad partidista a fin de seleccionar a candidatos potenciales. Pero, además, en nueve países encontramos que algunos partidos cuentan con disposiciones tendientes a favorecer la participación de las mujeres en sus cargos directivos. Estos países son: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.⁴¹

⁴⁰ Véase *ibid.*, pp. 86 y ss. En seis de ellos la legislación también impone cuotas de participación en asambleas partidistas: Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

⁴¹ *Ibid.*, p. 92.

Las cuotas establecen, por decirlo así, una discriminación positiva para corregir problemas ancestrales de marginación y en alguna medida han sido eficaces para el logro de ese objetivo. En el caso de América Latina, evaluaciones iniciales permiten concluir que, en poco más de una década, las cuotas de género han contribuido a elevar la presencia de la mujer en posiciones de poder —sobre todo en el Legislativo— en aquellos países donde se han implantado.⁴²

En el caso de la población indígena, que representa en promedio el 8% del total en la región y más del cuarenta por ciento en Bolivia y Guatemala, ningún país latinoamericano ha adoptado sistemas de cuotas. Sin embargo, siete países cuentan con disposiciones de algún tipo destinadas a combatir la subrepresentación histórica que han sufrido. Tales países son Bolivia, Colombia, México (en algunas demarcaciones geográficas), Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. No obstante, aun en ellos las normas en cuestión son en general tímidas o, en el caso de México, de carácter meramente regional.⁴³

Tampoco existen cuotas en cuanto a los jóvenes o las personas con capacidades distintas en nuestros países y las normas para promover su participación son casi inexistentes. En el primer caso sólo la legislación de Bolivia exige que el estatuto orgánico de los partidos se refiera a los “derechos de las organizaciones juveniles que [lo] integren”. En el segundo, las acciones se han limitado a adoptar medidas para facilitarles el ejercicio de su derecho de voto, pero no existen disposiciones que promuevan su participación en los partidos políticos.

⁴² Jacqueline Peschard opina, además, que este mecanismo ha contribuido a sensibilizar a la población sobre el problema de la desigualdad de género. Véase J. Peschard, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, en *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller*, Lima, IDEA Internacional, 2003, p. 28.

⁴³ D. Zovatto, “Lectura regional...”, pp. 93-98.

Financiamiento

El tema del financiamiento de los partidos políticos ha cobrado gran actualidad, habida cuenta de su importancia y de la complejidad de la materia. Éste es uno de los aspectos en los que la actividad legislativa ha sido más prolífica en los últimos años, y ha adoptado normas para el logro de diversos objetivos entre los cuales destacan: limitar el gasto y exigir rendición de cuentas, favorecer la equidad en la contienda, evitar el abuso en la compra de influencias, así como promover el fortalecimiento y desarrollo de los partidos políticos.

Uno de los medios más generalizados para alcanzar estos fines es el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos, que se encuentra garantizado en la legislación de 17 países latinoamericanos (Venezuela es la notable excepción). Estas normas se ven complementadas con disposiciones que establecen restricciones y límites al financiamiento privado e instauran mecanismos de fiscalización y sanciones aplicables en caso de violación.⁴⁴

No obstante los innegables avances en esta materia, aún falta mucho por hacer. Zovatto advierte, en este sentido, que prevalece en un buen número de países latinoamericanos “un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transpa-

⁴⁴ Carlos Navarro, *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral*, México, IFE/OEA, 2005. El autor hace un análisis comparativo muy detallado de las disposiciones existentes en 19 países de la región (excluidos Cuba y Haití, pero incluido Puerto Rico). Véase también Steven Griner y D. Zovatto, “De las normas a las buenas prácticas: una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, en S. Griner y D. Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA/IDEA, 2004, pp. 297-338.

rencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz”.⁴⁵

Acceso a los medios de comunicación

También, el tema relativo al acceso a los medios de comunicación es uno de los más complejos y más atendidos en los últimos años por la legislación sobre partidos políticos en América Latina, dada la importancia que tienen los medios de comunicación para hacer llegar el mensaje de los actores políticos a la ciudadanía. Aunque no exento de contrastes, el panorama regional muestra una tendencia a establecer condiciones de mayor equidad y eliminar prácticas discriminatorias en la mayoría de los países.⁴⁶

La garantía de acceso gratuito a los medios, en particular cuando se aplica con criterios de asignación igualitaria, es el mecanismo más radical para garantizar las posibilidades de expresión con independencia de los recursos de que dispongan partidos y candidatos. De las 18 democracias latinoamericanas sólo cuatro no gozan de acceso gratuito a los medios (Costa Rica, Ecuador, Honduras y Venezuela. Es notable el caso de Honduras, que prohíbe el uso de medios estatales para propaganda electoral).

De los 14 países que sí cuentan con tal garantía, en siete se limita a medios estatales, cuyo impacto en la opinión pública es menor que los privados: Bolivia, Colombia, El Salvador, Ni-

⁴⁵ D. Zovatto, “Lectura regional...”, p. 121.

⁴⁶ También es pertinente a este respecto el estudio de Carlos Navarro, *op. cit.*, en la medida en que el acceso gratuito a los medios electrónicos, los beneficios fiscales y las franquicias en esta materia *constituyen financiamiento público indirecto*; asimismo, su reglamentación, los límites de la contratación de publicidad en medios y otras normas en la materia, están destinados a establecer normalmente condiciones de competencia equitativa.

caragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.⁴⁷ No obstante lo anterior, en ocasiones la legislación garantiza acceso a medios que han desaparecido por privatización: en Guatemala y Nicaragua la televisión pública fue privatizada y Paraguay no cuenta con televisión estatal, por lo que en los tres países la garantía se reduce a la radio pública, con un efecto mediático muy inferior al de la televisión. En El Salvador y República Dominicana, ante la casi inexistencia de medios de difusión del Estado, el acceso gratuito dispuesto por la ley no ha llegado a instrumentarse.⁴⁸

En nueve de estos 14 países, la garantía de acceso a los medios se limita a la campaña electoral o parte de ella. En los otros cinco (Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú) los partidos gozan de acceso permanente. En Brasil y México la garantía comprende medios públicos y privados, pero en Brasil la legislación prohíbe todo tipo de publicidad pagada en los medios de comunicación electrónica.⁴⁹ Chile cuenta con disposiciones similares a las de Brasil sólo respecto a la televisión (no a la radio). Los casos de Brasil y Chile sobresalen por vetar la compra de tiempo aire en los medios televisivos, dado su alto impacto además de elevado costo y carácter controvertido.⁵⁰

Una fórmula novedosa para garantizar mayor equidad en la contienda consiste en limitar los espacios que se pueden contratar en los medios. Es un mecanismo en el que América Latina “es una región precursora entre las democracias emergentes o remozadas”.⁵¹ Diez países caen en esta categoría: como

⁴⁷ Véase Juan Rial, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en S. Griner y D. Zovatto (eds.), *op. cit.*, p. 47.

⁴⁸ C. Navarro, *op. cit.*, p. 47, y Rial, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 50.

⁵⁰ Cfr. Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Punto de Lectura, 2006.

⁵¹ *Ibid.*, p. 74.

ya se dijo, dos prohíben totalmente a los partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos (Brasil en televisión y radio, la prohibición en Chile no incluye la radio); en los ocho restantes, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, sólo se establecen límites al gasto en esta materia.

De manera gradual se han ido adoptando también otras medidas de control en varios países de la región, entre las que se incluyen: clasificar los descuentos o donaciones de tiempo que hacen los medios a candidatos o partidos como contribución en especie; establecer periodos de reflexión antes del día de la elección durante los cuales está vedada toda forma de propaganda en los medios; requerir a los medios información sobre la propaganda contratada por los partidos; restringir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, y monitoreo de la publicidad cuando las campañas están teniendo lugar.

Coaliciones, alianzas y fusiones

No hay acuerdo en los autores sobre el significado de los términos alianza y coalición. Para algunos, alianza es la unión de dos o más partidos con objetivos meramente electorales, con pocas posibilidades de perdurar mucho más allá de la elección. Por su parte, serían coaliciones las que se producen predominantemente en regímenes parlamentarios para la formación de gobiernos o grupos de oposición, sustentadas en principios ideológicos y por tanto con intenciones de mayor duración.⁵² La definición para otros es la inversa.⁵³

⁵² Véase por ejemplo Delia Ferreira Rubio, "Alianzas electorales", en D. Zovatto (coord.), *Diccionario electoral...*, vol. 1, pp. 23-28.

⁵³ Así lo mantiene Maurice Duverger en su obra clásica *Los partidos políticos*.

Dada la ausencia de regímenes parlamentarios en América Latina, el término tiende a utilizarse indistintamente. En todo caso, la legislación latinoamericana es permisiva en cuanto a la formación de coaliciones y alianzas entre partidos políticos. Uruguay es el único país que no ha regulado a este respecto.

No obstante, la figura de alianzas o coaliciones ha sido criticada en algunos países de la región dado que con frecuencia es utilizada por partidos débiles tan sólo como un recurso para evitar la cancelación de su registro y, sobre todo, porque crea la falsa impresión de estar votando por un grupo y un programa cuando éstos difícilmente perduran más allá de las elecciones. Ello indica una clara deficiencia de la regulación vigente en este ámbito y plantea la necesidad de considerar formulaciones legales que impidan el abuso de estas figuras.

La legislación de nuestros países es también permisiva respecto a las fusiones, que suponen una unión permanente de dos o más partidos, ya sea creando uno nuevo y la disolución de los anteriores (Bolivia, Honduras, Panamá y Paraguay) o reteniendo la figura legal de uno de ellos (como Costa Rica, México o Perú). Algunas legislaciones tienen vacíos respecto a los requisitos para realizar fusiones (Argentina, Colombia y Nicaragua) y otros distinguen entre fusión e incorporación (Ecuador y Paraguay).⁵⁴

Extinción de los partidos políticos

Existe una amplia y cada vez más precisa legislación sobre este particular. Todos los países prevén la posibilidad de que algunos partidos políticos dejen de existir, ya sea por decisión propia, como resultado de alguna fusión, o porque hayan perdido el

⁵⁴ Sobre este tema, véase D. Zovatto, "Lectura regional...", pp. 131-137.

apoyo del electorado. Con excepción de Argentina y Brasil que no cuentan con regulación al respecto, las democracias latinoamericanas exigen como requisito de permanencia la obtención de un porcentaje mínimo de votación (que se ubica entre 1 y 5%), o un número mínimo de votos, para no perder su registro.

Asimismo, casi todas las legislaciones latinoamericanas establecen que los partidos pueden ser sujetos de extinción por no haber participado en una elección (Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua), en dos elecciones sucesivas (Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), o en tres (Argentina). Otras causales de extinción que se contemplan en la legislación de algunos países de la región, en correspondencia con su particular experiencia histórica, incluyen: participar en golpes de Estado; impartir instrucción militar a sus afiliados; recibir fondos del extranjero o de extranjeros; propiciar el fraude o haber obtenido su inscripción en forma fraudulenta, entre otros.⁵⁵

Órganos de control y sus facultades

Todos los países latinoamericanos cuentan con disposiciones, en la legislación correspondiente, que identifican a los órganos responsables de asegurar el control de la legalidad en las acciones de los partidos políticos, así como el cumplimiento de sus obligaciones en materia de utilización de recursos y rendición de cuentas. En nuestra región, esos mecanismos de control son invariablemente órganos electorales, bien de carácter administrativo, bien jurisdiccional, o ambos.

En general dichos órganos han ido asumiendo funciones cada vez más amplias en esta materia, como la reglamentación de la ley electoral en lo relativo a los partidos políticos; el reco-

⁵⁵ Véase *ibid.*, pp. 165-167.

nocimiento o cancelación de su personería; la administración de fondos públicos para su financiamiento (tanto durante las campañas como fuera de los periodos electorales); el resguardo de las finanzas partidistas; la vigilancia de sus labores de propaganda electoral, y el control de su vida interna. En todos los casos se trata de órganos autónomos e independientes, aunque en Nicaragua y Venezuela se consagra a nivel constitucional la existencia de un poder electoral.

Es digno de mención el hecho de que los tribunales especializados en materia electoral constituyen una aportación latinoamericana a la arquitectura institucional de las modernas democracias. Esta figura ha dado una elegante solución al problema de la calificación de las elecciones, que históricamente fue de carácter político y, por tanto, no independiente, ya que recaía en el Poder Legislativo, el cual era juez y parte.⁵⁶ En dos países, México y Perú, al tribunal electoral se le reconocen expresamente competencias relacionadas con los partidos políticos. En la mayoría de los otros, éste puede decidir sobre litigios que surgen en el seno de los partidos si se han agotado las instancias internas.⁵⁷

Otras áreas de regulación

Existen otros temas en los que el desarrollo del derecho es aún incipiente en la región y, probablemente, en el mundo. Entre és-

⁵⁶ Ello no excluye la posibilidad de que otros juzgados puedan intervenir en las materias de su competencia para dirimir controversias relacionadas con partidos políticos, especialmente cuando se trata de juzgados de otros órdenes a los que se les ha atribuido alguna competencia en materia electoral.

⁵⁷ En la mayor parte de los casos, los tribunales electorales se encuentran al margen de los tres poderes tradicionales y hasta se les llega a considerar como un cuarto poder. En cuatro casos, Argentina, Brasil, México y Paraguay, estos organismos forman parte del Poder Judicial.

tos se encuentran las disposiciones en materia de candidaturas independientes que son admitidas explícitamente en algunos países como Chile y Honduras; la posibilidad de presentar candidatos postulados por “movimientos políticos” como en Colombia, Paraguay y Perú, o por “comités cívicos electorales”, como en Guatemala.⁵⁸

En lo relativo a la afiliación de los partidos a organismos internacionales encontramos en América Latina una escasa legislación y una disposición permisiva, lo que presenta un claro contraste con lo que ocurría en el pasado. Ello responde ciertamente a un clima internacional menos tenso después de la guerra fría y a la creciente tendencia a formar y participar en organizaciones de partidos políticos con ideologías afines. Las más importantes son la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana y la Internacional Liberal y Progresista.

La disposición permisiva consiste en la ausencia de restricciones a este respecto, ya sea por ausencia de legislación (en 12 países) o porque ésta lo autoriza expresamente, como ocurre en los otros seis: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Venezuela. Por otra parte puede constatarse que si bien la legislación no está muy extendida sobre este punto, la mayoría de los estatutos partidarios contempla y regula la posibilidad de participar en este tipo de organizaciones.⁵⁹

Finalmente, un fenómeno que se ha venido presentando con creciente frecuencia en la región y que incide tanto en el tema de los partidos políticos como en los principios de responsabilidad y gobernabilidad del sistema democrático es el *transfuguismo*. Es importante precisar el término, ya que todo candidato goza de plena libertad para elegir el partido político

⁵⁸ M. Catón *et al.*, *op. cit.*, pp. 108-109, y *RJPPAL*, pp. 131-147.

⁵⁹ Véase D. Zovatto, “Lectura regional...”, pp. 167-168.

en el que desea militar e incluso emigrar a otro si cambian sus convicciones personales o la orientación, así sea por razones de coyuntura, del instituto político en el que milita. El problema surge cuando “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”.⁶⁰

El problema se centra en la cuestión de la titularidad del escaño. ¿Concedió el elector el derecho de representarlo a la persona del candidato, o su voto fue la expresión de apoyo al programa que defiende el partido que lo postuló? Planteado de otra manera, ¿son los representantes los dueños de esa representatividad, o la titularidad de su cargo corresponde al partido y a su programa? La opinión de los juristas está dividida en la materia, pero desde el punto de vista político se estima que el comportamiento del tráfuga debilita a los partidos como institución política; genera confusión en el elector; distorsiona la representatividad surgida de los comicios, e incluso desacredita a la clase política en su conjunto y deteriora la cultura democrática.

El tema puede incluir la cuestión de la disciplina de partido y su análisis se presta a la casuística. De manera adicional, se dan casos que sin caer en una definición estricta de transfugismo, se encuentran próximos, como el cambio de partido cuando un aspirante a candidato no alcanza la postulación, o cuando lo hace por razones de exclusiva conveniencia y en abierto desprecio a consideraciones de valor o convicciones. La combinación de estos factores ha impedido que se apruebe legislación sobre este tema en varios países donde se han propuesto iniciativas al respecto, como ocurrió en Argentina, Brasil y Perú.

⁶⁰ Josep María Reniu y Vilamala, *Diccionario crítico de ciencias sociales*. Citado en D. Zovatto, “Lectura regional...”, p. 147.

Solamente Bolivia y Ecuador cuentan con legislación orientada a combatir el fenómeno del transfuguismo. En el primer caso se prevén sanciones tanto al legislador que cambia de partido como al que se declara independiente “a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política”.⁶¹ En el segundo, se establecen sanciones no sólo a los desertores sino incluso a los que sean expulsados de sus partidos.⁶² En el caso de Panamá, aunque no existe legislación específica en la materia, la Constitución prevé la revocatoria de mandato a los diputados, misma que puede ser utilizada por aquellos partidos cuyos estatutos contemplan la figura del transfuguismo.⁶³

Conclusiones

Avances indudables y tareas pendientes

El marco legal que regula la actividad de los partidos políticos en las 18 democracias que celebran regularmente elecciones plurales y competitivas de la región latinoamericana se ha ido desplegando de manera paulatina, pero en su conjunto ha registrado un vigoroso desarrollo en los últimos años.

Como resultado de este desarrollo, los partidos tienen rango constitucional en todos estos países. Además, todos cuentan con legislación secundaria, ya sea mediante una ley o código electoral que norma su funcionamiento o, en casi la mitad de los países, una legislación específica sobre partidos políticos.

En términos generales, dicha legislación cubre todos los aspectos de la vida de los partidos, aunque no ha registrado un

⁶¹ Ley de Partidos Políticos, art. 28.

⁶² Código de Ética de la Legislatura ecuatoriana, art. 23.

⁶³ D. Zovatto, “Lectura regional...”, pp. 147-151.

desarrollo uniforme: es más amplia y precisa en algunos países que en otros. Uruguay es el único que no ha legislado en detalle sobre este tema.

Además, como se ha visto, algunas áreas han recibido mucha atención en tanto que otras no han sido suficientemente abordadas o no han sido tratadas en absoluto, con diferencias significativas de un país a otro. Asimismo, las normas no siempre son suficientemente claras o exhaustivas, lo que se presta a dificultades de interpretación, y aun de aplicación, en no pocos casos.

Los temas que han experimentado mayor avance incluyen el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas; el acceso a los medios de comunicación en condiciones de equidad, y el fortalecimiento de los órganos de control. Las áreas con menor desarrollo se refieren a la estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de indígenas y otras minorías, así como el problema del transfuguismo.

¿Crisis de los partidos?

Este desarrollo del derecho de los partidos presenta un claro contraste con la percepción ciudadana de estas formaciones políticas. Las encuestas en todos los países de la región muestran bajos niveles de simpatía, confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía.

En algunos países, los partidos políticos consolidados, con raigambre y tradición, han sufrido serios descabros y se han visto rebasados por figuras carismáticas que los han desplazado del poder e incluso de la arena pública. Este fenómeno se presta a diversas lecturas, pero no siempre parece auspicioso para el desarrollo y consolidación de la democracia. Aunque no es el único, el caso de Alberto Fujimori en Perú puede considerarse paradigmático.

De ahí que para algunos autores la existencia de buenos partidos políticos y un buen sistema de partidos constituyan el

mejor antídoto contra el populismo. En cambio, si no se cuenta con buenos partidos políticos o éstos no son capaces de ofrecer respuestas adecuadas a las legítimas demandas de la ciudadanía, se produce un grave desprestigio de la democracia.

En todo caso, la experiencia de las democracias desarrolladas parece mostrar que a mejores partidos mayor calidad en la democracia. En tal caso, la profundización, consolidación y subsistencia de la democracia se vería apoyada por la institucionalización y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Legislación e instituciones

Indudablemente, los partidos políticos son elementos integrantes de las modernas democracias representativas. De ahí que Zovatto advierta 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”.⁶⁴

Un buen marco jurídico ayuda a este fin, en tanto que su ausencia lo complica. Por ello resulta indispensable seguir perfeccionando la normatividad y reglamentación de los partidos en la región. Este desarrollo debe tener por objeto el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y la consolidación del régimen democrático en su conjunto.

Para el diseño de normas conducentes a este fin es indispensable tener presente la relación de incentivos que existe entre el marco legal y las instituciones, como se señaló en la introducción de este trabajo.

⁶⁴ D. Zovatto, “Lectura regional...”, p. 179. También sobre este tema véanse J. M. Payne, D. Zovatto, y M. Mateo Díaz, *op. cit.*

Sin embargo, contar con un buen marco jurídico no es suficiente. Es indispensable que la realidad se ajuste a ese marco. Desafortunadamente, en algunos países de la región hay una excesiva distancia entre la norma y la actuación de los partidos.⁶⁵

Partidos y cultura democrática

Podemos concluir que para la consolidación de la democracia, así como para la estabilidad política y el desarrollo económico, es indispensable una reforma de los partidos encaminada a hacerlos más responsables, más dinámicos y menos tentados a sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral de corto plazo.

Y en ello debemos incorporar la calidad de los liderazgos y valores democráticos bien enraizados, tanto a nivel de la ciudadanía como de la clase política. Nuestra región requiere de líderes políticos efectivos así como de instituciones fuertes. “La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación, demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción”.⁶⁶

⁶⁵ Es el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. *Ibid.*, p. 173.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 180.